

Kepemimpinan Lokal di Bali

Potret Dualisme Menuju Digital



I Nyoman Subanda

Ngr. Eddy Supriyadinata Gorda

Kepemimpinan Lokal di Bali

Potret Dualisme Menuju Digital

Dr. I Nyoman Subanda, M.Si
Dr. A.A. Ngr. Eddy Supriyadinata Gorda, S.Sos., M.Si., M.M.



PUSTAKA EKSPRESI

KEPEMIMPINAN LOKAL DI BALI

Potret Dualisme Menuju Digital

Oleh:

Dr. I Nyoman Subanda, M.Si

Dr. A.A. Ngr. Eddy Supriyadinata Gorda, S.Sos., M.Si., M.M.

Cetakan Pertama Agustus 2019

Design Sampul & Layout :

Gus Ryan

Penerbit :

Pustaka Ekspresi

Jl. Diwang Dangin No. 54 Br. Lodalang

Desa Kukuh, Marga, Tabanan, Bali

HP/WA : 081338722483

Email : pustaka_ekspresi@yahoo.com

ISBN : 978-602-5408-91-5

ISBN e-Book : 978-623-8089-65-9

Hak Cipta @ 2019 pada penulis

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, tanpa seizin tertulis dari penulis

KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa akhirnya buku yang sangat sederhana ini dapat terselesaikan sesuai dengan harapan. Buku ini kami beri judul “Kepemimpinan Lokal di Bali (Potret Dualisme Menuju Digital)” dengan mengambil *setting* pada kepemimpinan desa adat dan dinas yang ada di Bali. Buku ini berusaha untuk menggambarkan fenomena kepemimpinan lokal di Bali mulai dari sejarah keberadaannya sampai dengan berbagai konflik mutakhir yang terjadi diantara dualisme desa tersebut. Fenomena yang juga diangkat dalam buku ini menyangkut berbagai fenomena sosial kontemporer yang terjadi pada masyarakat yang juga dialami oleh kedua kepemimpinan tersebut. Berbagai fenomena tersebut antara lain berkembangnya *civil society* di desa, globalisasi dan modernisasi yang dialami kedua desa, termasuk kearifan lokal yang masih bertahan di desa tersebut, serta berbagai persoalan yang terjadi di masyarakat seperti demokrasi dan fenomena berkembangnya digitalisasi. Bagaimana mengelola desa yang diamanatkan pemerintah pusat dan sekaligus mengadopsi modernisasi pengelolaan keuangan desa juga digambarkan dalam buku ini.

Setiap bab dalam buku ini mengawali uraian dari konsep-konsep teoritik, kemudian dilengkapi dengan kasus-kasus terbaru, serta fenomena yang dominan muncul dan dihadapi

oleh pemerintah desa. Untuk itu maka kandungan dalam buku ini mengkombinasikan antara konsep teori dan realitas sosial yang terjadi yang dihadapi oleh pemimpin lokal. Untuk realitas sosial penulis mengambil data dan informasi berdasarkan hasil penelitian terutama penelitian hibah strata nasional yang berjudul Dualisme Kepemimpinan Lokal di Bali. Penelitian ini dibiayai oleh Kementerian Riset dan Teknologi (Kemenristekdikti) khususnya Dirjen Perguruan Tinggi (Dikti), dengan skem penelitian “Penelitian Strategis Nasional Institusi”. Selain penelitian tersebut buku ini juga dilengkapi dengan beberapa hasil kajian yang diambil dari peneliti lain.

Penelitian ini tidak lepas dari kontribusi dan bantuan berbagai pihak khususnya Kemenristekdikti yang telah memberikan bantuan dan kesempatan biaya penelitian. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kementerian Riset dan Teknologi khususnya Dirjen Perguruan Tinggi (Dikti) yang telah membiayai penelitian ini selama tiga tahun.
2. Rektor Undiknas Denpasar beserta jajaran atas fasilitas, motivasi, serta *reward* untuk merebut hibah penelitian berskala nasional.
3. Seluruh informan baik dari pihak pemerintah, perangkat desa, masyarakat desa, termasuk peneliti dan pengamat kepemimpinan lokal yang telah bersedia menjadi narasumber, informan, maupun fasilitator dalam melaksanakan penelitian.
4. Teman-teman sejawat yang telah banyak memberikan masukan, dorongan, dan juga kontribusi materi yang dijadikan referensi dalam buku ini.
5. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah berkontribusi baik langsung maupun tidak langsung, sehingga buku ini dapat terselesaikan dengan sempurna.

Buku ini tentu masih sangat jauh dari sempurna bahkan mungkin masih banyak kekurangannya. Selain karena keterbatasan data dan referensi, juga karena keterbatasan

kemampuan penulis dalam menarasikan berbagai persoalan dan fenomena sosial yang berkaitan dengan kepemimpinan lokal kontemporer. Untuk itu maka buku ini memerlukan masukan, saran, bahkan kritik yang bersifat membangun untuk dapat dijadikan sebagai acuan dan referensi dalam penyempurnaan penerbitan edisi berikutnya.

Sesederhana dan selemah apapun karya ini, kami sangat berharap buku ini dapat bermakna bagi pembaca, penyelenggara desa, dan bila memungkinkan untuk semua pihak terkait.

Denpasar, 15 Juli 2019

Hormat Penulis,

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	iii
BAB I MEMAHAMI KEPEMIMPINAN LOKAL	1
1.1 Konsep dan Dimensi Kepemimpinan	1
1.2 Desa sebagai Fokus Kepemimpinan Lokal.....	6
1.3 Transformasi Dualisme Kepemimpinan Lokal.....	10
1.4 Negaranisasi Desa Adat	25
BAB II CIVIL SOCIETY DALAM KEPEMIMPINAN LOKAL	36
2.1 Sejarah dan Konsep Civil Society	36
2.2 Civil Society dalam Desa Dinas	39
2.3 Civil Society dalam Desa Adat	44
BAB III DEMOKRASI DAN PARTISIPASI DALAM KEPEMIMPINAN LOKAL.....	49
3.1 Konsep dan Nilai-Nilai Demokrasi	49
3.2 Partisipasi dan Golput.....	53
3.3 Demokrasi dan Partisipasi dalam Desa Dinas.....	62
3.4 Demokrasi dan Partisipasi dalam Desa Adat.....	66
3.5 Patologi Sosial dalam Demokrasi Lokal.....	69
BAB IV GLOBALISASI DAN KEARIFAN LOKAL DALAM KEPEMIMPINAN	73
4.1 Kepemimpinan dan Modernisasi	73
4.2 Kepemimpinan Transformasional	78
4.3 Kepemimpinan dan Globalisasi.....	83
4.4 Kepemimpinan sebagai Sumber Pemersatu	87
4.5 Kepemimpinan dan Kearifan Lokal.....	90
4.6 Pengaruh Globalisasi dalam Kepemimpinan Lokal	94
4.7 Kearifan Lokal dalam Kepemimpinan Lokal.....	96

BAB V DIGITALISASI DAN TEKNOLOGI INFORMASI DALAM	
KEPEMIMPINAN LOKAL	100
5.1 Fenomena Digitalisasi.....	100
5.2 Digitalisasi Desa Dinas.....	105
5.3 Digitalisasi Desa Adat.....	112
BAB VI PROBLEMATIKA PENYELENGGARAAN	
PEMERINTAHAN DESA	117
6.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	119
6.1.1 Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	122
6.1.2 Kapasitas Penyelenggara Desa Dalam Menggunakan Dana Dari Pemerintah.....	128
6.2 Temuan Lapangan.....	130
6.2.1 Temuan Lapangan di Kabupaten Badung.....	130
6.2.2 Temuan Lapangan di Kota Denpasar.....	136
6.3 Rekomendasi.....	142
BAB VII POTENSI KONFLIK DALAM KEPEMIMPINAN	
LOKAL DI BALI	151
7.1 Teori Konflik Sebagai Kerangka Pemahaman.....	151
7.1.1 Konsep Konflik.....	151
7.1.2 Konflik dalam Persektif Sosial.....	155
7.2 Potensi Konflik dalam Dualisme Desa di Bali.....	160
7.3 Intensitas dan Solusi Konflik di Bali.....	165
BAB VIII PENUTUP	170
DAFTAR PUSTAKA	176
BIODATA PENULIS	184



Kepemimpinan di Bali era kerajaan. Sumber foto pinteres.com



MEMAHAMI KEPEMIMPINAN LOKAL

1.1 Konsep dan Dimensi Kepemimpinan

Banyak para ahli yang telah mengeluarkan konsep tentang kepemimpinan. Demikian juga dari segi fokus kajian, banyak dimensi yang dipergunakan oleh para ahli untuk melihat dimensi-dimensi kepemimpinan tersebut. Banyak yang mengatakan bahwa kepemimpinan merupakan bawaan seseorang yang muncul secara alamiah, hanya saja pengembangannya yang didapat dari proses pembelajaran. Namun tidak sedikit juga pendapat yang mengatakan bahwa kepemimpinan adalah sebuah seni, sehingga harus dipelajari dan proses pengembangannya juga merupakan pematangan dari proses pembelajaran. Dari sekian banyak konsep tentang kepemimpinan, pada dasarnya kepemimpinan itu berkaitan dengan berbagai konsep yakni pengaruh, seni, proses, dan gaya. Berdasarkan argumentasi tersebut kepemimpinan dapat dikatakan sebuah seni atau proses untuk memengaruhi seseorang atau sekelompok orang agar orang tersebut mau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu sesuai dengan keinginan yang memengaruhi.

Konsep kepemimpinan (*leadership*) sering kali diidentikkan dengan konsep kekuasaan (*power*). Bahkan jika dilihat dari definisinya kepemimpinan dan kekuasaan memiliki definisi yang hampir sama. Menurut Ramlan Surbakti kekuasaan diartikan

sebagai kekuatan atau kemampuan seseorang atau sekelompok orang untuk memengaruhi orang lain atau sekelompok orang lain agar orang lain atau sekelompok orang lain tersebut mau melakukan sesuatu sesuai dengan keinginan yang memengaruhi (Surbakti, 1992: 57). Dari dua definisi di atas sepintas terlihat bahwa kepemimpinan dan kekuasaan memiliki definisi yang sama. Namun jika diperhatikan secara cermat terdapat perbedaan yang signifikan antara kepemimpinan dan kekuasaan tersebut. Kepemimpinan dalam memengaruhi orang lain atau sekelompok orang mempergunakan teknik atau seni, sehingga yang dipengaruhi mau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan senang hati. Artinya pemimpin dalam memengaruhi orang lain lebih menitikberatkan pada pendekatan persuasif yang bersifat manusiawi, sehingga kompromi, negosiasi, dan toleran menjadi ciri khas proses memengaruhi seorang pemimpin. Sedangkan kekuasaan menitikberatkan pada kekuatan dan kemampuan, sehingga ancaman, sanksi, tekanan, dan intervensi merupakan konsep-konsep yang sering melekat pada seorang penguasa. Konsep ini tidak lepas dari konsep dasar kepemimpinan yakni *power* yang dianggap bersinonim dengan *force*, *energy*, dan *strength*. Berbagai paparan di atas identik juga dengan pendapat Budihardjo yang mengatakan sebagai berikut: “kepemimpinan sering diartikan sebagai hubungan kekuasaan, disamping sebagai proses memengaruhi dan mengarahkan seseorang atau pihak lain. Di lain pihak, kekuasaan juga diartikan sebagai kemampuan untuk memengaruhi orang lain atau kelompok orang sesuai dengan kemauan yang berkuasa” (Budihardjo, 1983: 35).

Dalam rangka memberikan usulan tentang hubungan yang integral antara kepemimpinan dan kekuasaan, Hersey dan Blanghrd (1979) mengatakan bahwa pemimpin-pemimpin tersebut tidak hanya menilai perilaku kepemimpinan mereka, akan tetapi juga mengamati posisi mereka dan cara menggunakan kekuasaannya (Hersey dan Blanghrd, 1979: 418-428). Secara teoritik konsep kepemimpinan memang bisa dibedakan dengan konsep kekuasaan, namun secara empirik atau pada kenyataan lapangan sering kali antara kepemimpinan dan kekuasaan saling

melekat dan sulit untuk membedakannya.

Dalam tulisan ini tidak berbicara tentang perbedaan dan persamaan antara kepemimpinan dan kekuasaan, namun ingin menjelaskan tentang berbagai dimensi tentang kepemimpinan dan sekaligus juga mengaitkan dengan fenomena sosial yang berkaitan dengan kepemimpinan lokal. Berbicara masalah kepemimpinan sepertinya kita memasuki kawasan ruang ilmu yang begitu luas yang bisa dilihat dari berbagai dimensi. Kepemimpinan bisa dilihat dari segi gaya kepemimpinan, model-model kepemimpinan, transformasi kepemimpinan, karakteristik kepemimpinan, dan bahkan mungkin dimensi dimensi lain yang akan terus berkembang. Demikian juga halnya tentang kajian kepemimpinan. Banyak juga dilakukan oleh beberapa peneliti atau pengkaji dari berbagai sudut pandang, dari berbagai *angle* penelitian, termasuk dari berbagai pendekatan metodologi. Dalam tulisan ini paparan yang akan disampaikan mengkhusus masalah kepemimpinan lokal, sehingga bahasan dalam buku ini akan menjadi lebih spesifik namun tetap dikaitkan dengan fenomena terbaru yang dihadapi kepemimpinan lokal tersebut.

Kajian-kajian tentang kepemimpinan lokal sebenarnya telah banyak dilakukan oleh beberapa ilmuwan, bahkan tesis dan disertasi mahasiswa pascasarjana juga banyak yang mengangkat tema-tema kepemimpinan lokal. Ada banyak dimensi yang dibahas atau diangkat sebagai tema penelitian yang berkaitan dengan kepemimpinan lokal tersebut. Irfan Islami (1996) dan Krisdawati Saddana (1997) pernah juga meneliti tentang kepemimpinan lokal yang diangkat menjadi sebuah karya disertasi. Kebetulan keduanya mengambil program doktor (S3) di Pascasarjana Universitas Airlangga (Unair Surabaya). Kedua peneliti tersebut mengkaji kepemimpinan lokal dari dimensi perilaku kekuasaan. Penelitian lokal yang diangkat juga memfokuskan pada pemerintah desa dengan variasi yang berbeda. Irfan Islami memfokuskan pada perilaku kekuasaan *kontinum* dan *interface* kepala desa, sedangkan Krisdawati Saddana mendekatinya dari perspektif struktur birokrasi pemerintah desa.

Sebelum Irfan Islami dan Krisdawati Saddana, penelitian

tentang kepemimpinan lokal juga pernah dilakukan oleh beberapa ilmuwan seperti Benedict Anderson (1972) dan Koentjaraningrat (1984). Kedua peneliti ini mengkaji kepemimpinan lokal dari aspek sumber-sumber kekuasaan. Namun tetap ada perbedaan antara Anderson dengan Koentjaraningrat. Anderson pada dasarnya menekankan pada kekuasaan lokal yang dikaitkan dengan kultur orang Jawa, sedangkan Koentjaraningrat walaupun sama-sama menulis tentang sumber kekuasaan kepemimpinan lokal, namun pada fokusnya membandingkan antara kekuasaan tradisional dan masa kini baik yang resmi dan tidak resmi. Dalam hal ini Koentjaraningrat juga mengoreksi tulisan Anderson yang mengatakan bahwa kekuasaan menurut budaya Jawa merupakan suatu energi yang sakti dan keramat, serta merupakan suatu realitas sosial. Dalam hal ini Anderson mengatakan bahwa seorang pemimpin yang didasari oleh budaya Jawa harus mencirikan sebagai pancaran energi dan sakti yang manifestasinya dalam bentuk *Teja* atau kewibawaan. *Teja* atau kewibawaan ini dibawa sejak lahir dan merupakan sumber kekuasaan yang diberikan oleh Tuhan dan bukan dari proses pembelajaran. Konsep inilah yang dikritisi oleh Koentjaraningrat, yang dianggap bahwa energi dan sakti yang dimaksudkan Anderson adalah hanya konsepsi simbolis. Sedangkan realita sesungguhnya kepemimpinan lokal di Jawa telah menerapkan sumber-sumber kekuasaan modern yang dapat berlaku secara universal.

Kajian kepemimpinan yang lebih modern banyak juga dilakukan oleh para peneliti dengan dimensi yang berbeda. Kajian kepemimpinan lokal ini dikaitkan dengan peran-peran pemimpin lokal dalam implementasi program-program pembangunan yang digariskan oleh pemerintah supra lokal baik pusat maupun daerah. Walaupun mengkaji dari berbagai dimensi namun sudut pandang mereka juga berbeda-beda tentang kepemimpinan lokal tersebut. Beberapa peneliti yang melakukan kajian tentang kepemimpinan lokal dari dimensi peran kepemimpinan lokal dalam implementasi program pembangunan tidak hanya dilakukan oleh peneliti lokal. Banyak peneliti-peneliti barat telah meneliti fenomena tersebut pada zaman orde baru. Beberapa peneliti barat yang sempat

berkontribusi terhadap penelitian dari dimensi peran pemerintah lokal dalam implementasi program pembangunan antara lain Schullte Mordholt (1987) yang berjudul *Ojo Dumeh*, Mieke Schouten (1981) tentang Legitimasi Kekuasaan, Gerand Persoon (1982) tentang Kreasi Pemimpin Lokal, dan Philip Quarles Van Ufford (1988) Peran Pemimpin Lokal dalam Implementasi Program. Jika ditelusuri lebih jauh mungkin masih banyak lagi peneliti-peneliti sebelumnya atau sesudahnya yang telah mengkaji kepemimpinan lokal dari berbagai dimensi.

Dalam buku ini tidak bermaksud menelusuri berbagai penelitian lokal yang dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelumnya, namun akan mencoba memahami penelitian lokal yang terjadi di Bali. Penelitian-penelitian lokal yang telah dilakukannya tersebut dipergunakan sebagai acuan dan mencoba merefleksi kembali kepemimpinan lokal di Bali, sehingga buku ini mempunyai ketajaman analisis dan sekaligus mempunyai kekayaan dimensi kajian. Jika kita ingin memahami tentang kepemimpinan lokal sebenarnya telah banyak pula ditulis oleh beberapa peneliti sebelumnya, bahkan tidak hanya penulis lokal. Paling tidak terdapat tiga peneliti yang penulis dapat identifikasi yang telah banyak mengkaji dan mempublikasi fenomena kepemimpinan lokal di Bali. Peneliti-peneliti tersebut antara lain Clifford Geertz (1980) tentang *Theatre State in Nineteenth Century Bali*, Carol Warren (1990) tentang Dinas and Adat di Bali, serta Gede Widja (1994) tentang Dualisme Kepemimpinan Lokal pada Desa-desa Pegunungan di Kabupaten Buleleng. Walaupun mengambil dimensi dan obyek yang sama yakni kepemimpinan lokal di Bali, namun fokus kajian, waktu kajian, dan pendekatan yang dipergunakan tidaklah sama.

Dalam buku yang disusun ini pada dasarnya mengembangkan tulisan dari penulis-penulis sebelumnya yang tentu dikaitkan dengan fenomena-fenomena termutakhir. Fenomena-fenomena mutakhir yang diulas dalam buku ini adalah fenomena-fenomena yang dihadapi kepemimpinan lokal saat ini seperti globalisasi dan modernisasi, digitalisasi, dan kemajuan teknologi informasi, *civil society*, serta kebijakan pemerintah tentang penyelenggaraan pemerintah saat ini. Berbagai dimensi tersebut selain diulas

secara teoretik juga menyajikan beberapa fenomena-fenomena lapangan yang bersifat realitas empirik. Untuk sampai pada pemaparan berbagai dimensi tersebut, dalam buku ini juga mencoba untuk merefleksikan kembali tentang otonomi desa dan konsep desa yang menjadi fokus tulisan ini, serta dualisme kepemimpinan lokal yang pernah ada, dan juga yang dialami kepemimpinan lokal saat ini.

1.2 Desa sebagai Fokus Kepemimpinan Lokal

Konsep kepemimpinan lokal memang dapat diinterpretasikan secara beragam level yakni level lokal provinsi, lokal kabupaten/kota, maupun lokal desa. Dalam tulisan ini lokal yang dimaksud adalah pada kepemimpinan di level desa. Sedangkan kepemimpinan di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi dalam tulisan ini disebut dengan kepemimpinan supra lokal. Pemilihan desa sebagai fokus kajian dalam tulisan ini tidak lepas dari *spirit* bahwa desalah yang paling dekat dengan masyarakat dan saat ini desalah yang dijadikan fokus pembangunan nasional melalui program *Nawacita* pemerintahan Joko Widodo. Konsep desa memang telah menjadi konsep yang universal karena pemerintah pusat telah membakukan konsep kepemimpinan lokal ini melalui undang-undang baik zaman kolonial, orde lama, orde baru, sampai dengan era reformasi melalui UU Nomor 6. Tahun 2014. Konsep desa sendiri sebenarnya hanya lumrah dan hanya sering dipakai pada wilayah Jawa dan Bali. Sedangkan daerah lain seperti Sumatra, Maluku, dan mungkin daerah-daerah lain menyebutnya dengan istilah lain. Menurut Kartohadikoesoemo (1984: 15) kata desa sebenarnya merupakan bahasa sansekerta yang identik dengan kata *desi*, *desun*, *nagari*, dan *nagaro* yang artinya tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dalam konteks ini desa dianggap merupakan lawan dari negara yang diidentikan sebagai daerah pedalaman atau daerah yang diperintah di bawah negara (Geertz: 2000). Untuk daerah-daerah lain desa disebut dengan istilah lain. Seperti di Sumatra Selatan disebut dengan *dusun* dan *marga*, di Maluku disebut dengan *dusun dati*, di Batak disebut dengan *kuta* atau *huta*, di Minangkabau disebut

dengan *nagari*, dan Aceh menyebutnya *gampong*.

Pengertian desa sebenarnya bisa dilihat dari sudut pandang, yakni sudut pandang sosiologis, ekonomis, maupun sudut pandang hukum, dan politik. Secara sosiologis desa dapat diartikan sebagai suatu bentuk kesatuan masyarakat atau komunitas penduduk yang bertempat tinggal dalam suatu lingkungan dimana mereka saling mengenal dan corak kehidupan mereka relatif homogen, serta banyak tergantung pada alam (Maschab, 1992). Dalam konteks ini desa diasosiasikan dengan suatu masyarakat yang hidup sederhana yang pada umumnya hidup dari pertanian dimana adat dan tradisi yang mereka pegang masih kuat, serta masih memiliki sifat jujur dan bersahaja (Suhartono, 2000: 11). Sedangkan pengertian desa dari perspektif ekonomi pada dasarnya menempatkan desa sebagai suatu komunitas masyarakat yang memiliki model produksi yang khas. Di sini desa diartikan sebagai tempat orang hidup dalam ikatan keluarga dalam suatu kelompok perumahan dengan saling ketergantungan yang besar dibidang sosial dan ekonomi (Wiradi dalam Suhartono, 2000: 12).

Pengertian desa dari perspektif hukum dan politik pada dasarnya menekankan pada suatu daerah dengan kesatuan hukum yang menjadi tempat tinggal masyarakat. Pada zaman orde baru melalui UU Nomor 5. Tahun 1979 desa didefinisikan sebagai berikut:

“.... Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Sedangkan pada masa reformasi melalui UU Nomor 22. Tahun 1999 desa diberi pengertian yakni sebagai berikut:

“.... Kesatuan wilayah masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten...”

Sedangkan menurut UU Nomor 6. Tahun 2014 Tentang Desa, desa didefinisikan sebagai berikut:

“... Desa adalah 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia”

Dengan menyimak berbagai pengertian desa di atas nampak desa memang memiliki hak otonom bahkan dianggap sebagai daerah otonom asli baik oleh pemerintah maupun masyarakat. Konsep otonomi desa sendiri bahkan diperkirakan telah ada sejak zaman penjajahan atau kolonial yang dibuktikan dengan adanya *prasati walandit* yang telah menyebut istilah *swatantra*. Dimana “*swa*” diartikan “sendiri” dan “*tantra*” diartikan sebagai “pemerintah”. Memang dalam *Regerings reglement* (R.R) pasal 71 dan dalam *Indische Staatsregeling* (I.S) pasal 128 (3) tidak disebutkan istilah otonomi, namun dalam pasal tersebut tersirat adanya pengakuan bahwa desa dalam pengertian luas mempunyai kewenangan sendiri yang identik dengan otonomi desa khususnya dalam perspektif hukum adat (Suryaningrat dalam Turmudi, 2017: 2-3). Jika dilihat dari karakteristik daerah otonom nampak bahwa desa memiliki unsur-unsur sebagai otonomi asli termasuk kondisi desa pada saat ini. Menurut Soekanto dalam Turmudi (2017: 4) menyebutkan bahwa unsur-unsur otonomi masyarakat hukum adat adalah sebagai berikut: (1) adanya adat tertentu yang mengikat dan ditaati oleh masyarakat desa adat bersangkutan, (2) adanya tanah, pusaka, dan kekayaan desa, (3) adanya sumber pendapatan desa, (4) terdapat urusan rumah tangga desa, (5) pelaksanaan pemerintah desa yang dipilih dari kalangan masyarakat desa yang berfungsi mengurus desa, dan (6) adanya lembaga atau badan perwakilan, atau musyawarah desa yang sepanjang penyelenggaraan rumah tangga desa memegang fungsi mengatur.

Berkaitan dengan otonomi desa Leti Asis (2016: 195) mengatakan bahwa secara normatif otonomi desa hanya merupakan pelengkap dari otonomi daerah. *Explanatory factor*

terhadap otonomi desa justru dapat dielaborasi berdasarkan undang-undang tentang pembentukan peraturan undang-undang. Lebih lanjut Leti Asis mengatakan bahwa UU Nomor 6. Tahun 2014 telah memberikan ruang gerak yang luas untuk mengatur perencanaan pembangunan atas dasar kebutuhan prioritas masyarakat desa tanpa dibebani oleh program-program dari pemerintah supra lokal. Otonomi desa dianggap otonomi asli, bulat, dan utuh, serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Oleh karenanya pemerintah supra lokal harus menghormati dan berkewajiban untuk memelihara dan menguatkan otonomi desa tersebut.

Dalam upaya menguatkan otonomi desa ada tiga aspek yang perlu diperhatikan. *Pertama*, desa dipandang secara legal formal bahwa menurut undang-undang desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri. Dalam konteks ini desa berhak dan berwenang melakukan tindakan hukum, serta membuat peraturan yang mengikat warga masyarakatnya. *Kedua*, desa harus mendapatkan pengakuan dari negara atas eksistensinya termasuk asal-usul dan adat istiadatnya. Untuk itu maka negara harus mengakui, melindungi, dan memberikan kekuasaan dalam pengelolaan pemerintahan dan keuangan. *Ketiga*, perlu adanya penggabungan kesatuan masyarakat hukum (*self governing community*) dengan *local governing*. Dalam konteks penggabungan ini diperlukan adanya penataan kesatuan masyarakat secara terintegrasi.

Dalam upaya memperkuat otonomi desa tersebut pemerintah supra lokal perlu mengupayakan beberapa kebijakan antara lain (1) memberi akses dan kesempatan pada desa untuk menggali potensi desanya sebagai sumber pendapatan desa, (2) memberi bantuan kepada desa berdasarkan peraturan perundang-undangan, (3) memfasilitasi upaya pembangunan kapasitas aparatur desa termasuk masyarakat desa. Hal ini menjadi penting untuk dilakukan karena walaupun desa telah diberikan hak otonom namun jika tidak diikuti dengan sumber pendanaan yang kuat, maka pelaksanaan pembangunan tidak akan berjalan optimal (Leti Asis, 2016: 197).

1.3 Transformasi Dualisme Kepemimpinan Lokal

Berbicara masalah kepemimpinan lokal, Suryaningrat mengatakan bahwa organisasi pemerintahan desa dengan pola kepemimpinan yang cukup mantap, sudah ada sebelum datangnya penjajahan Belanda di Indonesia. Hanya saja, kapan kepemimpinan lokal tersebut berkembang dan bagaimana corak kepemimpinan lokal tersebut, tidak dapat diketahui dengan pasti (Suryaningrat, 1985 :13; Widja, 1994 :6).

Seperti telah disebutkan di atas, kajian tentang kepemimpinan lokal telah banyak dilakukan oleh beberapa ilmuwan dengan berbagai perbedaan pendekatan dan variasi dimensi kajian. Studi tentang kepemimpinan sendiri lebih banyak dilakukan di Pulau Jawa, sehingga dapat dikatakan bahwa pendekatan-pendekatan penelitian tentang kepemimpinan lokal masih bersifat Jawa sentris. Pemilihan Pulau Jawa sebagai lokasi dan lokus penelitian oleh beberapa ilmuwan memang masuk akal karena Pulau Jawa merupakan sentral pemerintahan dan mempunyai penduduk yang banyak sehingga dinamika kepemimpinan lokalnya sangat beragam dan berfluktuasi, serta budaya Jawa sangat kental memengaruhi gaya kepemimpinan lokalnya. Dalam mengulas tentang kepemimpinan lokal di Bali dapat juga kita mengacu kepada beberapa penelitian lokal yang telah ada. Karena penelitian kepemimpinan lokal di Bali selain tidak banyak dilakukan juga bisa dilandasi oleh landasan historis, yakni bahwa masyarakat Bali dan model-model kepemimpinan yang diterapkan di Bali berasal dari Jawa. Secara historis sejarah kepemimpinan lokal di Bali memang identik dengan kepemimpinan lokal di Jawa. Menurut Widja (1994: 6) tidak banyak tulisan-tulisan yang dapat dipergunakan sebagai acuan untuk menelusuri kapan persisnya perkembangan kepemimpinan lokal tersebut. Dengan mengutip pendapat Casparis (1983) dan Atmojo (1983), Widja mengatakan bahwa kemungkinan besar ada dua tahap kepemimpinan lokal di Jawa yakni pada abad ke-X dan sebelumnya, serta pada zaman Kerajaan Majapahit dan sesudahnya. Pada abad ke-X dan sebelumnya kepemimpinan lokal dapat berbentuk badan tertua desa (*counsell of leaders*) yang disebut *Rama*. Sehingga tidak ada

kepemimpinan lokal yang berpusat kepada individu. Sedangkan setelah abad ke-X telah terjadi pergeseran dari dewan tertua desa ke arah kekuasaan tunggal yang dipegang oleh seorang tokoh yang bersifat individu. Contoh konkret yang dapat disampaikan tentang pergeseran paradigma kepemimpinan ini yakni pada zaman Kerajaan Majapahit yang pemimpin desanya bersifat tunggal dan dapat merupakan perpanjangan tangan pemerintahan pusat khususnya para raja. Kepemimpinan tunggal pada zaman Majapahit tersebut yang merupakan ciri khas tangan pemerintah pusat disebut dengan *buyut* (Casparis, 1983: 19; Kartodirdjo, 1986; Widja, 1994: 7).

Paradigma kepemimpinan lokal yang dijadikan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat nampaknya juga berlaku pada zaman kolonial Belanda dan pada zaman pendudukan Jepang. Banyak peneliti yang memperkirakan bahwa dualisme kepemimpinan lokal di Bali dimulai pada masa kolonial Belanda ini. Artinya Belandalah yang paling pertama memunculkan adanya desa dinas sebagai kaki tangan pemerintah pusat atau pemerintah Belanda untuk mengimbangi desa tradisional yang diperkirakan desa adat yang telah tumbuh dan lama berkembang di desa. Dengan demikian maka masyarakat lokal dapat dimonitor, dikontrol, dan dikendalikan oleh pemerintah Belanda melalui desa dinas ini. Pada model kepemimpinan seperti ini nampaknya juga berlaku dan dilanjutkan oleh pemerintah Jepang dengan memerankan pemimpin lokal dalam hal ini desa dinas untuk membantu kepentingan pemerintah Jepang (Aiko, 1986; Suryaningrat, 1985: 175).

Pada masa pemerintahan kolonial pemerintah Belanda telah menerapkan dan menguji coba berbagai model kepemimpinan lokal selama 352 tahun berkuasa. Perlu dicatat dalam tulisan ini bahwa Belanda sebenarnya tidak sepenuhnya menguasai wilayah Indonesia. Artinya ada beberapa daerah yang benar-benar dibawah kontrol penguasaan kolonial, namun ada pula daerah-daerah yang tak terpengaruh pada penguasaan kolonial. Kepemimpinan lokal atau kepemimpinan desa yang dimaksud dalam tulisan ini barangkali merupakan representatif desa di Jawa, karena desa-desa di Jawa yang benar-benar merasakan

campur tangan pemerintah kolonial Belanda. Sedangkan daerah lain seperti Sumatra, Kalimantan, dan daerah pulau-pulau kecil lainnya tidak merasakan dan masih ada kerajaan-kerajaan bebas yang tidak diintervensi oleh pemerintah Belanda. Hal penting yang juga perlu menjadi catatan dalam masa penjajahan kolonial ini adalah penguasaan kolonial tidaklah menerapkan model kekuasaan tunggal, melainkan kekuasaan yang berbagai macam corak. Hal ini dipengaruhi oleh karakter penguasa kolonial yang berbeda negara besar dan berbeda pula corak kepemimpinannya. Seperti diketahui bahwa beberapa negara kolonial yang pernah menjajah Indonesia adalah Inggris, Belanda, dan Portugal yang masing-masing membawa corak dan gaya kepemimpinan yang berbeda. Selain karena faktor karakteristik kolonial, pada dasarnya kepemimpinan lokal yang dikembangkan oleh kaum kolonial khususnya Belanda masih mengadopsi corak dan gaya kepemimpinan yang telah ada pada daerah-daerah kekuasaan kolonial. Selain mengembangkan corak dari kolonial, pemerintah kolonial juga berusaha untuk mengadopsi beberapa karakter kepemimpinan lokal yang telah berkembang di wilayah bersangkutan. Corak ini makin beragam karena masing-masing karakter penguasa yang mempunyai gaya kepemimpinan yang berbeda, sehingga berimplikasi juga pada gaya kepemimpinan yang diterapkan pada pemerintahan lokal (Suhartono, 2000: 45-46).

Apa yang diterapkan oleh pemerintah kolonial kemudian diikuti oleh negara Jepang nampak juga berlaku pada zaman kemerdekaan. Pemerintah orde lama juga menerapkan sistem dualisme kepemimpinan lokal ini dan nampak semakin kuat ketika muncul rezim orde baru. Pasca kemerdekaan pemerintah Indonesia baik orde lama maupun orde baru nampaknya memang melakukan intervensi pada kepemimpinan lokal dan sekaligus juga masih tetap memberikan tumbuh pemerintahan kepemimpinan lokal yang bersifat tradisional seperti desa adat. Bukti konkret yang menunjukkan bahwa pemerintah pusat melakukan intervensi pada kepemimpinan lokal yakni dengan dikeluarkannya UU Nomor 5. 1979 Tentang Pemerintahan Desa. Melalui UU ini pemerintah melakukan

penyeragaman bentuk pemerintahan desa di seluruh Indonesia dan berimplikasi juga kepada entitas-entitas sejenis desa yang ada di wilayah Indonesia (Mattulada, 1992: 171). UU ini memang memperlihatkan intervensi yang sangat kuat karena kontrol pemerintah pusat terhadap kepemimpinan lokal sangat diperlukan oleh rezim orde baru yang menekankan stabilitas nasional menjadi determinan kekuasaan. Namun demikian entitas-entitas tradisional seperti desa adat atau sejenisnya yang ada di Indonesia masih tetap diberikan berkembang dan hidup seperti kehidupan tradisional di pedesaan, namun di bawah kontrol pemerintah desa dinas atau menjadi sub ordinit desa dinas. Implikasi dari model kekuasaan seperti ini, maka di Bali muncul dualisme kepemimpinan lokal yakni desa dinas dan adat yang model interaksi wilayah kekuasaan serta domain-domain kewenangannya menjadi sangat variatif.

Setelah tumbanganya Orde Baru setiap daerah termasuk juga daerah Bali melakukan *repositioning* terhadap pemerintah pusat. Di Bali langkah konkret yang dilakukan adalah dengan memunculkan wacana *ajeg* Bali yang mengedepankan desa adat sebagai tumpuan harapan untuk melakukan semacam *revival* idiologis. Dijadikannya desa adat sebagai tumpuan harapan dan sekaligus idola masyarakat Bali akhirnya direspon oleh pemerintah Provinsi Bali dengan memberikan kewenangan lebih kepada desa adat dan sekaligus memberikan konsesi ekonomi berupa bantuan 250 juta rupiah setiap desa adat di Bali dan bantuan sebuah sepeda motor kepada seluruh kelian desa adat di Bali. Kewenangan lebih dan konsesi ekonomi yang diberikan pemerintah supra lokal kepada desa adat akhirnya diikuti oleh pemerintah kabupaten/kota yang ada di Bali.

Kewenangan dan perhatian yang besar yang diberikan pemerintah supra lokal kepada desa adat akhir-akhir ini sering membuat desa adat mengambil alih peran-peran Negara. Ijin investasi, penertiban penduduk, mengatur pariwisata merupakan salah satu contoh peran desa adat telah mengambil peran-peran negara. *Pecalang* sebagai alat perlengkapan desa adat yang semula berperan hanya diseputar adat istiadat saat ini sudah lebih banyak berperan sebagai layaknya alat kelengkapan

negara. Mengatur lalu lintas, menertibkan penduduk pendatang, menjaga dan ikut mengamankan konggres partai politik merupakan salah satu contoh kongrit peran negara yang diambil oleh *pecalang*.

Selain proses negaranisasi yang terjadi pada desa adat seperti yang dipaparkan di atas, fenomena menarik lainnya yang juga sangat penting untuk mendapat perhatian di Bali khususnya dalam kepemimpinan lokal adalah tentang intensitas konflik yang terjadi pada desa adat. Konflik yang intensitasnya cenderung meningkat akhir-akhir ini tidak hanya dari segi ragamnya yang meningkat namun juga dari faktor penyebabnya yang beranekaragam. Manipes atau ekspresi wujud konflik yang terjadi akhir-akhir ini nampaknya juga sangat bervariasi bahkan sampai dengan konflik kekerasan fisik yang menelan korban jiwa atau harta benda.

Akar persoalan, faktor-faktor penyebab serta solusi penanganan atau manajemen konflik yang relevan nampaknya perlu mendapatkan perhatian. Pentingnya mengetahui akar persoalan, faktor penyebab dan manajemen konflik yang terjadi akhir-akhir ini diperlukan untuk dapat memberikan rekomendasi kebijakan pada pemerintah sehingga dapat dipergunakan sebagai acuan dalam mengambil solusi yang terbaik guna memecahkan berbagai konflik yang terjadi. Untuk bisa mendapatkan rekomendasi kebijakan yang tepat dan relevan fenomena kompetensi dan peran serta aktor merupakan persoalan yang juga tidak bisa dipandang kecil. Untuk itu kompetensi dan peran serta aktor lokal dalam berbagai aktivitas kepemimpinan lokal nampaknya perlu mendapatkan kajian yang sama pentingnya dengan fenomena yang telah diungkap di atas.

Keberadaan dualisme dalam pemerintahan desa di Bali telah menjadi ciri khas dan keunikan tersendiri di Bali. Keberadaan desa adat atau disebut juga dengan desa pakraman merupakan pemerintahan adat yang telah ada sejak turun temurun. Eksistensi desa adat ini tetap berlanjut meskipun dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdapat desa dinas, sebagai lingkup pemerintahan terkecil dalam negara. Bahkan dengan pesatnya globalisasi yang didorong sektor pariwisata

pun tidak mampu untuk menghapus keberadaan desa adat di Bali.

Dualisme pemerintahan desa sesungguhnya tidak lagi dikenal dalam sistem hukum nasional Indonesia. Hal ini karena baik dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa maupun Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak membedakan definisi dari desa adat maupun desa dinas. Dalam kedua undang-undang tersebut desa baik itu desa dinas maupun desa adat didefinisikan sebagai 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aturan tersebut tentunya menghasilkan polemik tersendiri bagi masyarakat Bali mengingat adanya perbedaan prinsip antara kedua jenis desa tersebut.

Bagi masyarakat Bali yang terbiasa dengan dualisme desa, maka dalam perspektifnya desa dinas merupakan desa administrasi yang tugas dan kewenangannya terkait dengan pemerintahan. Sementara desa adat merupakan kesatuan masyarakat yang telah ada sejak dulu secara turun temurun, dan tunduk kepada aturan-aturan hukum adat yang telah disepakati bersama. Desa adat bukanlah suatu institusi pemerintahan yang tunduk kepada pemerintah atasannya sebagaimana layaknya desa dinas. Meskipun demikian, dalam konstitusi keberadaan desa adat diakui sebagaimana tertuang dalam Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945 yang menyatakan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Desa adat menurut Soekanto awal keberadaannya diperkirakan sama dengan komunitas-komunitas lain yang berkembang di masyarakat yakni lahir karena ada kesepakatan-kesepakatan dari individu-individu untuk hidup bersama guna dapat saling menolong dalam mencapai tujuan atau memenuhi

kebutuhan hidupnya (Pitana, 1994 : 141). Berdasarkan hal tersebut Abu Rivai menduga bahwa desa adat telah ada sejak masa *neolithichum* pada jaman pra-sejarah ketika manusia mulai memiliki pola pemukiman yang mantap. Namun demikian hingga saat ini belum ada yang mengetahui secara pasti awal terbentuknya desa adat di Bali.

Dualisme desa berdasarkan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa berimplikasi terhadap munculnya 2 (dua) definisi desa yang mengakui dan mengikat kehidupan masyarakat Bali. **Pertama**, desa dalam pengertian hukum nasional yang dimaknai sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah yang secara struktural berada langsung di bawah kecamatan dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa dalam pengertian ini melaksanakan berbagai kegiatan administrasi pemerintahan atau kedinasan sehingga dikenal dengan istilah desa dinas atau desa administratif.

Kedua, desa dalam bentuk desa adat yang mengacu kepada kelompok tradisional dengan dasar ikatan adat-istiadat dan terikat oleh adanya tiga pura utama yang disebut *kahyangan tiga* atau pura lain yang berfungsi seperti itu, yang disebut *kahyangan desa*. Desa adat merupakan suatu komunitas tradisional dengan fokus fungsi dalam bidang adat dan agama Hindu, dan merupakan satu kesatuan wilayah dimana para anggotanya secara bersama-sama melaksanakan kegiatan sosial dan keagamaan yang ditata oleh suatu sistem budaya. Desa adat merupakan persekutuan masyarakat hukum secara tradisional yang telah tumbuh dan berkembang di Bali sejak ratusan tahun yang lalu. (Pitana, 1994 : 138-139)

Keberadaan desa adat di Bali sendiri sesungguhnya selalu mendapatkan perhatian khusus oleh pemerintah. Hal ini nampak dari adanya peraturan daerah di Provinsi Bali yang mengatur tentang desa adat. Peraturan mengenai desa adat pertama kali dapat ditemukan pada Peraturan Daerah Provinsi Dati I Bali No. 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peran Desa

Adat. Desa adat dimaknai sebagai berikut :

“Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata karma pergaulan hidup masyarakat umat hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* (*kahyangan desa*) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.”

Penggunaan istilah desa adat selanjutnya berubah menjadi desa pakraman melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Istilah desa pakraman sendiri merupakan istilah yang sudah pernah digunakan, yaitu sebelum dikenalnya istilah desa adat, sehingga istilah desa pakraman ini bukanlah istilah yang baru muncul melalui peraturan daerah ini. Meskipun istilah yang digunakan berbeda, namun sesungguhnya kedua peraturan daerah tersebut memberi definisi yang sama tentang desa adat maupun desa pakraman. Persamaan tersebut dapat dilihat melalui definisi desa pakraman berikut:

“Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi 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.”

Berdasarkan berbagai pengaturan hukum yang ada sejak jaman penjajahan Belanda hingga masa orde baru tersebut sesungguhnya menunjukkan bahwa dualisme desa yang ada di Indonesia memang diberikan tumbuh dan berkembang sesuai tuntutan dan karakteristik masyarakat setempat. Dualisme inilah yang terjadi di Bali yang masih memegang teguh adat dan budayanya, termasuk keberadaan desa adatnya yang tetap dipertahankan. Disamping itu masyarakatnya juga tetap tunduk pada desa dinas yang menjalankan fungsi administratif dan berkedudukan sebagai struktur pemerintahan terkecil dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Adanya dualisme desa di Bali ini meskipun telah ada sejak zaman penjajahan Belanda yang diatur dalam peraturan perundang-

undangan, namun hingga saat ini belum pula mampu menjelaskan kedudukan dari desa pakraman dengan desa dinas atau antara desa pakraman dengan pemerintah supra lokal. Langgengnya dualisme desa tidak harus dimaknai bahwa tidak adanya konflik antara kedua desa yang ada tersebut, karena data menunjukkan bahwa dualisme desa mengakibatkan adanya kerancuan dan tumpang tindih bagi desa dalam melaksanakan fungsinya. Terdapat berbagai kegiatan yang seharusnya dilaksanakan desa dinas, namun kenyataannya bahwa desa adat turut serta turun tangga memberikan bantuan dalam kegiatan kedinasan. Misalnya terkait masalah penataan penduduk, penertiban pedagang kaki 5 (lima) dan penataan perkotaan dan urusan administratif lainnya. Selain itu para pecalang juga ikut serta berperan dalam urusan pengamanan di luar kegiatan-kegiatan terkait adat, seperti pengamanan pelantikan pejabat, pengamanan event music, dan lainnya. Dualisme ini kemudian menghasilkan ragam pendapat di masyarakat yang dapat dielaborasi menjadi 4 (empat) poin penting yang harus dikaji, yaitu:

1. Menghendaki agar suasana kehidupan desa di Bali dibiarkan seperti apa adanya. Desa dinas bertugas mengurus hal-hal yang berhubungan dengan masalah administrasi pemerintahan dan pembangunan. Sementara desa adat menangani hal yang berhubungan dengan pelaksanaan adat Bali dan agama Hindu. Apabila terjadi hambatan dalam pelaksanaan tugas, maka desa dinas biasanya akan meminta bantuan kepada desa adat dan tokoh-tokoh adat untuk menyelesaikannya.
2. Menghendaki desa dinas dihapus dan segala urusan di tingkat desa diserahkan kepada desa adat. Pendapat ini muncul sebagai reaksi terhadap ketidaksetujuan atas dominasi desa dinas terhadap desa adat di wilayah Bali. Desa adat yang keberadaannya telah mengakar dan menjadi jiwa tatanan hidup masyarakat Bali diambil dan dikesampingkan peranannya oleh desa dinas.
3. Menghendaki agar kedua desa tetap dipertahankan dan hidup berdampingan sebagaimana layaknya pasangan suami istri. Dengan catatan bahwa terdapat pembagian

yang jelas antara kedua desa tersebut berkaitan dengan kewenangan dan anggaran yang disediakan bagi masing-masing desa. Dengan demikian diharapkan bahwa tidak akan timbul kesan bahwa keberadaan desa dinas lebih diutamakan dibandingkan desa adat.

4. Menghendaki hanya ada satu jenis desa yang ada di wilayah Bali yaitu desa adat yang dipimpin oleh bendesa adat. Perangkat desa adat selanjutnya terbagi menjadi 2 (dua) bidang yaitu bidang keagamaan dan adat, serta bidang administrasi pemerintahan. Dengan demikian maka dualism desa akan mampu dihilangkan, dan keberadaan desa adat akan mengambil alih seluruh tugas-tugas yang selama ini dijalankan oleh desa dinas melalui prajuru desa adat yang menangani bidang administrasi pemerintahan.

Selain implikasi yang disebabkan oleh dualism desa sebagaimana dipaparkan di atas, terdapat pula konsekuensi lainnya mengenai jumlah desa adat dan desa dinas. Dualisme desa tersebut mengakibatkan terjadinya beberapa variasi kepemimpinan desa antara desa adat dan desa dinas. Setidaknya terdapat 4 (empat) variasi kepemimpinan yang dijumpai di Bali yaitu:

- 1) Dalam satu wilayah desa dinas terdiri dari satu wilayah desa adat;
- 2) Dalam satu wilayah desa dinas terdiri dari beberapa wilayah desa adat;
- 3) Beberapa wilayah desa dinas terdapat dalam satu wilayah desa adat; dan
- 4) Dalam satu wilayah desa dinas meliputi beberapa wilayah desa adat dan sebagian dari desa adat yang lain.

Adanya variasi-variasi kepemimpinan tersebut menyebabkan jumlah desa adat di Bali tidak sama dengan jumlah desa dinas yang ada di Bali maupun wilayah kabupaten yang ada. Demikian pula halnya dengan jumlah *banjar adat* yang ada tidaklah sama dengan jumlah banjar dinas di wilayah desa atau kelurahan.

Keberadaan desa adat pun antara satu desa adat dengan desa adat lainnya tidaklah sama, karena masing-masing mempunyai

ciri khas dan karakteristik yang berbeda antara antara satu dengan lainnya. Amat jarang ditemui suatu desa adat yang memiliki ciri, karakteristik, dan tradisi yang sama dengan desa adat lainnya. Meskipun demikian kemiripan masih mungkin ditemukan karena adanya kesamaan tipologi antara desa adat yang satu dengan desa adat lainnya.

Berdasarkan adanya tradisi dominan yang menjadi ciri khas dari desa adat, maka MPLA (1990 ; 1991) meklasifikasikan desa adat di Bali menjadi 3 (tiga) jenis yaitu:

1. Desa Adat *Bali Mule (Bali Age)*

Desa adat ini sering pula disebut dengan desa adat *hulu apad* yaitu desa adat yang masih teguh menganut tradisi pra-Majapahit (sebelum masuknya Majapahit ke Bali). Pada desa dengan tipologi ini tidak mengenal adanya sistem kasta, dan pendeta tertinggi tidak melaksanakan upacara *pediksan*. Status kedudukan seseorang dalam masyarakat ditentukan berdasarkan senioritas anggota masyarakatnya (*hulu apad*), dan kepemimpinan desa umumnya menganut pola kembar atau pun kolektif. Selain itu pada masyarakat dengan tipologi desa ini, biasanya masih menganut sistem paruh masyarakat (*moiety*).

Desa adat *hulu apad* pada saat ini lebih banyak diketemukan pada daerah-daerah pegunungan sehingga sering pula disebut desa adat Bali pegunungan. Beberapa daerah yang masih menganut tipologi desa ini dapat dijumpai di Kecamatan Kintamani-Bangli dan Kecamatan Banjar-Buleleng.

2. Desa *Apanaga* atau Desa Adat Bali Majapahit

Tipologi desa adat ini merupakan desa adat yang sistem kemasyarakatannya sangat dipengaruhi oleh Kerajaan Majapahit. Pada kitab *Nagarakertagama* dijelaskan desa jenis ini mengikuti hukum Hindu yang diterapkan di Majapahit yang bersumber pada kitab *Manawadharmasastra*.

Pola kepemimpinan pada desa adat *apanaga* ini umumnya merupakan sistem kepemimpinan tunggal,

dengan sistem pergantian kepemimpinan yang berbeda dengan desa adat *hulu apad*. Pada desa adat *apanaga* pemimpin akan dipilih melalui musyawarah mufakat, berdasarkan keturunan atau merupakan kombinasi dari hasil musyawarah mufakat dan berdasarkan garis keturunan. Desa ini biasanya dijumpai pada wilayah-wilayah Bali daratan.

3. Desa Adat Anyar (Desa Baru)

Tipologi desa ini dikatakan sebagai desa baru karena desa adat yang terbentuk ini tergolong masih baru dibandingkan kedua jenis desa sebelumnya. Desa baru ini terbentuk akibat adanya perpindahan penduduk lokal (perpindahan dari satu daerah ke daerah lainnya dalam wilayah Bali) dengan tujuan utama untuk mencari mata pencaharian dan penghidupan. Sistem kepemimpinannya pun menganut sistem kepemimpinan tunggal, yang dapat dijumpai pada daerah Jembrana dan Buleleng Barat.

Selain ketiga tipologi desa adat yang telah dipaparkan di atas, masih terdapat variasi antar desa adat yang disebabkan adanya otonomi (kemandirian) yang dimiliki masing-masing desa adat. Otonomi ini semakin nampak dengan berkembangnya konsep *desa-kala-patra*, yang artinya variasi antara desa adat memang diakui dan dihargai keberadaannya sesuai dengan daerah, waktu dan situasi objektif yang sedang terjadi. Bahkan hak untuk menjadi berbeda dalam desa adat juga mendapatkan pembenaran pada tatanan masyarakat Bali. Pembenaran tersebut dikenal dengan istilah *desa mawacara* yang memiliki makna bahwa desa adat berhak mengatur dirinya sendiri, sesuai dengan tradisi yang berkembang pada daerah setempat (Pitana, 1994 : 144-145).

Namun berbagai variasi dari masing-masing desa adat itu tidak lagi tampak di masa sekarang. Hal ini disebabkan oleh adanya upaya penyeragaman terhadap desa adat melalui keberlakuan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 06 Tahun 1986 yang memiliki dampak fundamental pada kaburnya ciri dan karakteristik yang membedakan desa adat menjadi

ketiga jenis tersebut. Adanya mekanisme penyeragaman *awig-awig* sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 06 Tahun 1986 dapat dikatakan sebagai puncak dari proses negaranisasi yang terjadi pada desa adat. Hal ini dapat dicontohkan dengan adanya perubahan pola kepemimpinan pada desa *hulu apad*. Sebelumnya desa hulu apad memiliki sistem kepemimpinan yang kolektif dengan proses pergantian kepemimpinan berdasarkan senioritas, namun dengan berlakunya peraturan daerah tersebut struktur kepengurusan di desa *hulu apad* menjadi bertambah dengan adanya jabatan kelian adat, sekretaris, bendahara, dan beberapa pengurus adat lainnya.

Selain itu fungsi *kelian* pada desa *hulu apad* pun mengalami pergeseran, dimana pada awalnya fungsi *kelian* adat beserta perangkat atau prajuru yang ada di bawahnya yang menjadi struktur tambahan dari struktur kepenghuluan hanya membantu kelancaran pelaksanaan kegiatan adat yang dilaksanakan oleh kepemimpinan adat kolektif (*hulu desa*). Namun di masa sekarang pada beberapa desa *hulu apad*, peran dan kekuasaan kelian adat dan prajuru atau perangkat yang ada di bawahnya justru menjadi sangat dominan dalam melaksanakan kegiatan adat. Hal ini disebabkan adanya tuntutan masyarakat urban dimana kepemimpinan kolektif (*hulu desa*) yang didominasi oleh orang yang sudah tua dengan tingkat pendidikan yang relatif rendah akan sulit untuk mengikuti arus modernisasi dan perkembangan masyarakat luar. Sementara desa adat saat ini tidak mungkin untuk menghindari dari kontak dengan masyarakat luar, sehingga dipandang perlu adanya suatu perangkat kepengurusan yang dapat mewakili desa adat dalam melaksanakan kegiatan yang berhubungan dengan tuntutan masyarakat urban tersebut.

Perubahan budaya yang dipengaruhi unsur-unsur modern inilah yang dalam pandangan Dwipayana (2002 : 3) amat berperan dalam terjadinya transformasi budaya, serta secara dalam mempengaruhi kehidupan masyarakat Bali baik Bali Aga maupun Bali Majapahit. Lebih banyak dikatakan bahwa tradisi modernitas telah banyak membawa perubahan yang berpengaruh pada seluruh aspek kehidupan masyarakat Bali.

Perubahan tidak hanya meliputi kultur masyarakat, namun juga struktur dan tantangan masyarakat Bali. Inkorporasi penduduk ke dalam lembaga-lembaga administrasi negara seperti struktur pemerintahan yang baru, sistem birokrasi modern dengan hierarkis yang jelas serta jangkauan supra lokal yang lebih luas juga telah terjadi di desa adat di Bali. Demikian juga syarat-syarat kepemimpinan tidak lagi ditentukan secara tradisional seperti keturunan dan senioritas, tapi berdasarkan persyaratan formal seperti kecakapan, pendidikan, pengalaman, dan sejenisnya.

Problem lainnya yang menunjukkan adanya kekaburan terkait dengan jenis-jenis desa adat yang telah diuraikan sebelumnya adalah penggunaan istilah Bali *mula* atau Bali *aga*. Pada umumnya Bali *aga* identik dengan masyarakat Bali pegunungan, namun saat ini desa yang memiliki karakteristik dan disebut Bali *aga* tidak selalu terletak di daerah pegunungan. Malah ada beberapa desa Bali *mula* / Bali *aga* ini lokasinya berada di daratan rendah dekat pantai, seperti desa Sembiran di Kabupaten Buleleng dan desa Trunyan Pagringsingan di Kabupaten Karangasem. Demikian juga halnya dengan penduduk warga Bali *aga*, dimana selama ini orang-orang yang disebut masyarakat Bali *aga* ternyata terdiri dari beberapa klen atau *dadia* yang sama dengan klen atau *dadia* di desa lain yang tidak termasuk ke dalam masyarakat Bali *aga* / Bali *mula*. Melihat permasalahan dan kerancuan tersebut, maka sekiranya perlu dilakukan peninjauan kembali mengenai klasifikasi desa adat berdasarkan karakteristik dan ciri yang masih bertahan dan nyata ada di dalam masyarakat desa adat bersangkutan.

Oleh karena itu, klasifikasi desa adat Bali *aga* atau *hulu apad* pada saat ini dapat didasarkan pada beberapa ciri penting yaitu:

1. Desa yang tergolong desa adat *hulu apad* masih tetap mempertahankan sistem kepartaian kolektif dengan sistem pergantian berdasarkan senioritas (*hulu apad*), walaupun telah disisipi struktur kepengurusan baru dengan adanya kelian desa adat beserta prajurunya;
2. Desa Bali *aga* pada umumnya masih menganut sistem *moiety/sibak muani* dan *luh* (laki dan perempuan) yang berfungsi sebagai alat kontrol berdasarkan asas *check*

and balances.

3. Desa-desa yang tergolong desa Bali *aga* tidak melaksanakan tradisi upacara *ngaben* dengan membakar mayat;
4. Desa Bali *aga* tidak mengenal adanya sistem kasta (*tri wangsa*); dan
5. Dalam melaksanakan upacara, desa Bali *aga* tidak menggunakan *sulinggih* sebagai pemimpin upacara.

Selain kelima ciri di atas, warga desa Bali *aga* juga mempunyai bahasa asli yang struktur dan lafalnya berbeda dengan bahasa Bali umumnya. Bahasa asli ini dipergunakan dalam pergaulan sehari-hari masyarakatnya, dan tidak mengenal adanya tingkatan bahasa (*sor-singgih*) yang biasanya dikenal masyarakat Bali. Kata-kata dan dialek bahasa asli masyarakat Bali *aga* biasanya menyerupai dengan bahasa Melayu.

Kelima ciri yang disebutkan di atas tidak dapat dipergunakan untuk membedakan desa *apanage* dan desa *anyar*. Desa *apanage* sebagai desa yang perkembangannya dari Kerajaan Majapahit di luar proses dan latar belakang pembentukannya sangat sulit untuk dibedakan dengan desa *anyar*. Hal ini karena desa *anyar* tersebut merupakan pengembangan dari desa *apanage* yang telah ada. Selain itu persyaratan dan pedoman yang dipergunakan pada desa *anyar* biasanya berpedoman pada persyaratan dan pedoman yang ada pada desa adat *apanage*.

Dengan masing-masing karakteristik desa adat tersebut maka menghadapi fenomena dualisme desa di Bali akan terjadi variasi antara desa Bali *aga* dan desa *apanage*. Desa Bali *aga* yang masih teguh memegang tradisi adat apakah mampu untuk menerima paham modernisasi dan negaranisasi yang dibawa oleh adanya desa dinas di Bali. Sementara itu bagaimanakah harmonisasi yang terjadi antara desa dinas dengan desa adat pada tipologi desa *Apanage* dan desa *anyar* yang masyarakatnya cenderung lebih mudah menerima perubahan-perubahan yang terjadi menghadapi arus modernisasi.

1.4 Negaranisasi Desa Adat

Keberadaan desa adat dan desa dinas sebagai dualisme desa yang ada di Bali sejak zaman penjajahan Belanda hingga saat ini, sebagaimana telah dipaparkan di atas menunjukkan bahwa antara kedua institusi desa tersebut memiliki hubungan kerja sama. Dimana desa adat kerap kali diminta bantuan oleh desa dinas untuk turut serta membantu tugas yang seharusnya menjadi kewenangan desa dinas. Adanya keikutsertaan desa adat menjalankan wewenang administratif inilah yang sering disebut dengan istilah negaranisasi.

Negaranisasi yang terjadi di desa *adat* dapat dikelompokkan menjadi dua bentuk yakni meniru otoritas negara dan mengambil alih peran negara. Dinamika negaranisasi desa *adat* tersebut semakin menguat di era reformasi ini. Ruang kebebasan yang diberikan oleh rezim reformasi telah memberikan keleluasaan bagi desa *adat* untuk melakukan berbagai tindakan, khususnya dalam menginterpretasikan peran dan fungsi desa *adat* di era kekinian.



Pecalang ikut mengatur lalulintas. Sumber foto Internet

Contoh fenomena negaranisasi pada desa adat juga dapat ditunjukkan melalui mekanisme pemilihan kepala desa adat. Pada era reformasi ini keberadaan bendesa *adat* dipilih melalui pemilu desa *adat* yang proses dan tata cara pemilihannya sama dengan pemilihan kepala desa dinas. Tidak jarang dalam tahapan pemilihan didahului dengan proses lobi dan kampanye para kandidat dengan berbagai program yang akan ditawarkan. Proses pemilihan serta tahapan pemilihan yang meniru model pemilihan yang dikembangkan Negara saat ini menjadi *trend* dan sekaligus menjadi bentuk baku dalam setiap pemilihan kelian desa *adat*.

Fenomena ini menarik karena pada masa lalu, jabatan bendesa ataupun kelian kurang menarik bagi para krama. Sering dalam beberapa pemilihan bendesa atau kelian memunculkan *deadlock* karena tidak ada krama yang bersedia menjadi bendesa, karena berpandangan bahwa menjadi bendesa adalah kerja pelayanan yang tidak mendapatkan hasil. Sementara saat ini paradigma ini semakin bergeser dengan banyaknya anggota masyarakat yang mencalonkan diri sebagai bendesa atau kelian. Hal ini disorong oleh motivasi politik, yaitu sebagai jalan awal untuk mendapatkan simpati dari konstituen.

Banyaknya *krama* yang menginginkan kedudukan telah mendorong desa adat untuk mulai mengadopsi cara-cara negara dalam melakukan rekrutmen pemimpinya. Apalagi, pada era reformasi ini ditandai fenomena banyaknya pemilu dari pemilihan anggota legislatif, pilpres, pilgub, pilbup sampai di tingkat desa yaitu pilkades. Menurut Wayan Gede Saucana, pemilihan kepemimpinan dalam desa *pakraman* di Bali memiliki beberapa varian yaitu mekanisme tertutup dan mekanisme terbuka. Dalam sistem pemilihan mekanisme tertutup, rekrutmen kepemimpinan ditentukan berdasarkan urutan senioritas atau urutan kepemimpinan di bawahnya. Mekanisme tertutup ini terlihat dalam karakteristik desa-desa Bali aga dengan sistem kepemimpinan *hulu apad*. Mekanisme kedua adalah mekanisme terbuka di mana rekrutmen kepemimpinan dilakukan secara terbuka bagi semua krama, bukan semata berdasarkan senioritas, melainkan lebih pada kemampuan

krama tersebut. Rekrutmen kepemimpinan dilakukan melalui pelaksanaan *sangkep/paruman* yang dihadiri oleh *krama banjar/ desa pakraman*.

Pola rekrutmen pada saat ini, setelah pelaksanaan reformasi, dalam beberapa desa adat yang melakukan rekrutmen kepemimpinan terbuka melakukan beberapa perubahan pola rekrutmen melalui pemilihan bendesa *adat* secara langsung sesuai kaidah pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Selanjutnya bendesa ini akan dibantu oleh *petajuh, petengen, penyarikan* dan *kelihan* banjar. Semua posisi dalam struktur pemerintahan desa ini ditawarkan dan bisa diduduki oleh setiap *krama* desa asalkan dipilih dan mendapatkan suara mayoritas dalam *paruman*.

Semua jabatan prajuru desa adat ini memiliki masa jabatan, sebagaimana layaknya jabatan pemerintah dalam negara. Hal ini dikatakan sebagai keuntungan dengan adanya kepastian waktu pelaksanaan pergantian kepemimpinan. Pergantian jabatan prajuru desa dilakukan dalam *paruman desa* yang biasanya dilakukan secara reguler setiap lima tahun sekali dan pejabat lama dapat dipilih kembali untuk mengisi jabatan lima tahun berikutnya.

Terjadinya fenomena negaranisasi pada desa adat di Bali sesungguhnya dapat disebabkan oleh 2 (dua) hal yaitu:

1. Adanya intervensi Negara yang puncaknya terjadi pada orde baru; dan
2. Penyesuaian diri desa *adat* terhadap modernisasi dan tuntutan perkembangan zaman sehingga mengharuskan desa *adat* menyesuaikan diri dan sekaligus mengadopsi karakteristik negara.

Intervensi negara pada desa *adat* yang terjadi pada zaman orde baru berimplikasi kepada jadinya negaranisasi pada desa *adat*. Simbol-simbol yang terdapat pada desa *adat* seperti balai banjar, *sekehe* dan *pecalang* diganti menjadi simbol-simbol Negara yakni balai dusun organisasi karang taruna, dan hansip berbagai kegiatan pemilihan pemimpin tradisional yang menekankan musyawarah mufakat dengan kontruksi budaya yang hegemonik (*suryak siu*) sengaja tidak diberikan ruang dan lebih ditonjolkan kepada sistem pemilihan pemimpin dengan

suara terbanyak. Dengan demikian negaranisasi yang terjadi pada desa *adat* menjadi membudaya sehingga berimplikasi kepada bentuk baku model pemilihan pemimpin tradisional yang ada saat ini.

Negaranisasi dalam konteks kepemimpinan tradisional yang terjadi pada desa adat di Bali *apad* selain karena intervensi negara juga karena pengaruh globalisasi. Globalisasi dalam konteks penelitian ini dimaknai sebagai terjadinya interaksi masyarakat Bali yang notabene juga masyarakat *adat* dengan pihak luar baik yang berskala lokal, regional maupun internasional. Artinya perubahan paradigma yang terjadi pada masyarakat *adat* dipengaruhi oleh pengaruh luar yang datang dari desa lain di sekitar di wilayah kabupaten yang sama, desa lain di luar kabupaten desa bersangkutan serta masyarakat di lain provinsi sampai dengan masyarakat internasional.

Dalam interaksi yang dipengaruhi oleh globalisasi seperti yang dipaparkan di atas berdampak secara luas dan fundamental terhadap identitas dari warga desa *adat*. Perubahan identitas diri berimplikasi lebih jauh terhadap orientasi masyarakat atau warga desa (*krama*). Dengan mudahnya komunikasi dan luasnya lingkungan pergaulan *krama* desa memungkinkan *krama* desa untuk beraviliasi dengan organisasi – organisasi yang berpusat di luar desa sehingga aktivitas dan interaksi sosial yang dilakukan sering kali dilakukan dengan pihak atau orang yang berada di luar desa. Aktivitas sosial yang selama ini dilakukan dengan masyarakat di interal desa *adat* sering kali bergeser menjadi aktivitas sosial yang melibatkan pihak di luar desa. Contoh kongkrit dapat ditunjukkan dari bergesernya orintasi ini antara lain *ngaben* masal, potong gigi/*metatah* yang dulu dilakukan dengan sesama warga desa saat ini sudah biasa dilakukan dengan organisasi-organisasi keagamaan , *klen/soroh* yang sentra aktivitasnya berada di luar desa.

Demikian pula terhadap orientasi politik atau ideologi yang dimiliki oleh karma desa, dimana dunia politik sudah masuk keranah otoritas tradisional dan sering kali mampu membuat pengurus adat (*prajuru* ikut terlibat dalam politik praktis) melakukan *barter* suara dengan bantuan sosial sebagai tim

sukses dalam helatan politik yang dilakukan pengurus / prajuru desa adat merupakan contoh kongkrit politik praktis yang dilakukan desa adat. Partai politik atau organisasi yang bersifat politis yang telah masuk secara dalam ke otoritas tradisional pada umumnya bersentra aktivitas di luar desa dan bahkan cenderung di perkotaan. Atas dasar ini maka orientasi masyarakat desa yang bersifat politis membawa pengaruh yang besar terhadap orientasi warga desa di era reformasi.

Berdasarkan uraian di atas, proses negaranisasi desa adat senyatanya tidak selalu datang karena niat atau proses alamiah namun juga karena adanya intervensi pemerintah terhadap kepemimpinan desa adat. Masuknya intervensi negara terhadap entitas lokal atau komunitas di Bali termasuk komunitas tradisional desa adat disamping karena keinginan dari pemerintah untuk bisa mengendalikan desa *adat* juga karena adanya ruang yang diberikan oleh masyarakat adat. Artinya, menguatnya dominasi negara pada desa *adat* justru karena masyarakat adat menerima dengan baik bahkan melaksanakan dengan senang hati.

Model respon masyarakat yang menerima dengan tangan terbuka tersebut terjadi karena dalam masyarakat Bali berkembang konstruksi budaya yang bersifat hegemonik yang sering disebut dengan *guru wisesa*. Dengan konstruksi budaya *guru wisesa* ini masyarakat menganggap bahwa pemerintah adalah salah satu guru yang harus dituruti dan dilaksanakan perintahnya. Jika tidak mengikuti kebijakan pemerintah berarti tidak mengikuti perintah guru akibatnya masyarakat akan dianggap durhaka terhadap guru yang dalam masyarakat Bali *tulah*. *Tulah* merupakan dosa anak terhadap gurunya karena tidak mengindahkan perintah guru yang dalam kepercayaan masyarakat Bali khususnya dalam agama Hindu akan menerima pahala yang tidak baik. Berdasarkan konstruksi budaya yang hegemonik ini maka masyarakat Bali jarang bahkan ada yang tidak pernah menentang keputusan atau kebijakan pemerintah termasuk kebijakan mengintervensi desa adat. Menyeragamkan bentuk dan menata aturan, memberikan konsensi ekonomi serta memberikan kewenangan lebih kepada desa adat yang merupakan wujud konkret dari intervensi pemerintah ini menjadi

direspons dengan positif oleh masyarakat adat. Respon yang diberikan bahkan melebihi apa yang diharapkan pemerintah karena masyarakat menginginkan berbakti dengan tulus kepada gurunya dalam hal ini pemerintah yang dianggap *guru wisesa*.

Intervensi pemerintah yang mengakibatkan bergesernya paradigma desa adat ke arah negaranisasi, juga disebabkan oleh intervensi pemerintah supra lokal (provinsi dan kabupaten/kota). Posisi desa adat pasca reformasi yang mampu tampil berhadapan langsung dengan pihak eksternal termasuk dengan Negara dan pemerintah supra lokal mengakibatkan adanya respon pemerintah supra lokal terhadap desa adat dengan berbagai manfaat atau keistimewaan yang dimilikinya. Adapun beberapa manfaat yang diperoleh oleh desa adat yang diberikan oleh pemerintah supralokal, yaitu:

1. Kewenangan menyerupai negara
Desa adat memiliki kewenangan yang menyerupai peran negara seperti memberikan izin investasi, mengatur penduduk pendatang, mengelola pantai dan berbagai kewenangan lainnya;
2. Keistimewaan peran
Desa adat memiliki keistimewaan peran, yaitu hampir semua kegiatan yang berkaitan dengan kebijakan pemerintah mulai dari formulasi kebijakan, implementasi sampai dengan evaluasi kebijakan desa adat selalu diberi peran oleh pemerintah supra lokal. Desa adat senantiasa dilibatkan dalam proses penyusunan kebijakan, yang menempatkan desa *adat* menjadi infrastruktur politik yang paling efektif dalam proses formulasi kebijakan di Bali.
3. Konsesi Ekonomi
Sumber pendapatan utama desa adat tidak hanya berasal dari pendapatan asli desa adat, namun mendapatkan pula konsesi ekonomi langsung dari pemerintah supra lokal dan pengusaha/investor yang berkaitan dengan kewenangan desa *adat*. Dengan kewenangan dan akses yang diberikan pemerintah supra lokal kepada desa *adat*, maka sumber-sumber ekonomi desa *adat* semakin

bertambah. Sementara pemerintah supra lokal akan memberikan bantuan konsesi ekonomi dalam bentuk bantuan pembinaan, fasilitas kendaraan kepada desa adat, bantuan fasilitas atau sarana dan prasarana yang dibutuhkan masyarakat bahkan apa saja yang dilakukan dan dibangun oleh desa *adat* dibiayai oleh pemerintah supra lokal.

Meskipun ketiga hal keutamaan yang dimiliki desa adat tersebut menjadikan desa adat memiliki posisi istimewa, namun bila dikaji lebih mendalam maka hal ini merupakan cara pemerintah untuk menjadikan desa adat amat tergantung kepadanya. Ketergantungan desa adat inilah yang membawa desa adat secara tidak sadar telah terjerat kepada intervensi dan dominasi pemerintah supra lokal yang telah memanjakan dan memenuhi berbagai kebutuhan desa adat. Salah satu contohnya yaitu kegiatan konsesi ekonomi desa adat. Konsesi ekonomi ini merupakan strategi pemerintah untuk bisa mengatur, menata desa adat sesuai dengan keinginan pemerintah dengan kedok pembinaan, pelestarian adat istiadat serta nilai-nilai lain yang ingin ditanamkan pemerintah kepada desa adat.

Selain adanya intervensi pemerintah, globalisasi juga memegang peranan dalam bergesernya konsep desa adat ke arah negaranisasi. Berbagai pengaruh dari luar yang terjadi dalam proses interaksi masyarakat Bali dengan dunia luar dipandang sebagai sesuatu yang alamiah tidak bisa dihindari dan merupakan konsekuensi logis yang harus diterima masyarakat karena tidak bisa menghindari dari kontak dengan masyarakat luar. Dalam masyarakat luar ini, masyarakat adat secara alamiah akan meniru berbagai gaya, model, perilaku dan pola pikir orang atau pihak yang diajak berinteraksi. Proses mengadopsi ide, gaya dan pola pikir ini akan menjadi semakin kuat ketika pihak yang ditiru dianggap oleh masyarakat sebagai tauladan yang mempunyai kemampuan, ketauladan dan citra positif yang bisa membawa kemajuan zaman. Karena manusia berinteraksi dengan manusia lain dipandang sebagai hukum alam maka menerima dampak dari hasil interaksi tersebut juga dipandang sebagai hukum alam. Oleh karenanya globalisasi yang notabene merupakan wadah

interaksi antar manusia dalam lintas wilayah dan negara maka globalisasi dengan sendirinya merupakan hukum alam yang tidak bisa dihindari. Ini artinya perubahan yang terjadi pada desa adat karena pengaruh globalisasi juga merupakan hukum alam yang harus diterima dan harus dipandang sebagai sebuah takdir yang harus dialami masyarakat adat.

Dengan mengikuti perubahan yang diakibatkan oleh faktor eksternal terutama dari hasil mengadopsi pada negara lain melalui globalisasi serta mengikuti kebijakan pemerintah melalui intervensi negara maka masyarakat dianggap telah mengikuti perkembangan zaman. Bila masyarakat mampu meniru gaya dan identitas modernitas maka masyarakat dianggap tidak ketinggalan zaman maka dianggap telah berpikir modern dan sekaligus mengikuti perkembangan zaman. Untuk itu, maka ketika desa adat mengalami perubahan mengikuti perkembangan zaman atau perubahan yang terjadi pada dunia sosial di dunia luar, maka desa adat itu dianggap juga telah mampu menyesuaikan diri dan beradaptasi dengan perkembangan zaman. Karena mengikuti dan beradaptasi dengan globalisasi dianggap suatu kemajuan dan kemodernan maka masyarakat menerima dan bahkan dengan senang hati memberikan globalisasi masuk dalam ranah desa adat.

Berbagai perubahan yang ada dalam desa adat yang telah banyak keluar dari originalitasnya sebagai *entitas* tradisional nampaknya dipandang sebagai sebuah kemajuan yang tidak perlu disesali. Adanya perubahan dalam desa adat merupakan suatu proses alam yang pasti terjadi, apabila tidak mengikutio arus perubahan zaman dan globalisasi maka desa adat pun akan menjadi kolot dan lambat laun ditinggalkan kramanya. Masyarakat adat juga sama harus berkompetisi dan mengikuti perubahan sehingga tidak digilas oleh modernisasi. Mengikuti kemajuan dan pengaruh modernisasi jauh lebih penting dari mempertahankan tradisi apalagi tradisi itu dipandang tidak efektif, efisien dan cenderung identik dengan tradisi yang kuno. Mempertahankan originalitas dan faktor historis dari berbagai tradisi yang ada tidak menjadi hal yang penting dibanding beradaptasi dengan perkembangan zaman. Mengubah tradisi

bahkan keluar dari originalitas adat istiadat tidaklah merupakan hal yang dosa bahkan merupakan satu berkah jika arah perubahan yang dilakukan mengikuti perkembangan zaman atau modernitas yang memberikan dampak positif dan pola pikir dan ekonomi masyarakat.

Berbagai makna yang muncul dari konstruksi masyarakat Bali terhadap negaranisasi di atas ditemukan beberapa fenomena yang perlu dikritisi. *Pertama*, konsep *guru wisesa* yang terjadi saat ini telah mengalami berbagai pergeseran dari *guru wisesa* yang tunggal menjadi yang telah didistribusikan menjadi beberapa institusi. Pada awalnya *guru wisesa* terletak pada raja yang pusatnya adalah *puri* sehingga kekuasaan raja adalah tunggal. Dengan demikian, *guru wisesa* yang harus ditaati, dituruti dan dipatuhi adalah tunggal pada struktur pemerintahan modern saat ini kekuasaan telah terdistribusikan pada berbagai institusi seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta berbagai institusi pemerintah lainnya. Berbagai model distribusi kekuasaan ini akan menjadi beragam lagi jika dikaitkan dengan kekuasaan pemerintah supra lokal yang otonom. Berdasarkan fenomena ini, maka kekuasaan tidak lagi tunggal yang implikasinya *guru wisesa* juga sudah tidak tunggal.

Kedua, berbagai kewenangan yang diberikan pemerintah kepada desa adat serta konsesi ekonomi yang diberikan oleh pemerintah supra lokal ternyata berimplikasi pada ketergantungan desa adat pada pemerintah. Sakralisasi dan dominasi kekuasaan pemerintah pada desa adat menjadi semakin menguat karena desa adat memberikan ruang yang lebih luas dalam berbagai aktivitas adat kepada pemerintah. Dalam berbagai upacara keagamaan baik di pura besar maupun pura yang berskala kecil (*dadia* dan *panti*) sering kali masyarakat memberikan ruang atau mewajibkan dirinya mengundang pemerintah dalam meresmikan secara simbolik upacara tersebut. Fenomena ini menjadi *trend* dan laah diikuti oleh masyarakat baik dalam lingkup desa adat, banjar adat maupun *dadia/soroh*. Implikasinya terjadi birokratisasi agama dan adat melalui simbolik upacara dan upacara.

Ketiga, warisan orde baru dalam upaya menyeragamkan

desa adat nampaknya juga masih diwarisi oleh pemerintah supra lokal pada desa adat di Bali. Melalui lomba desa mulai dari lomba tingkat kecamatan, kabupaten sampai provinsi secara tidak langsung mungkin juga tidak disadari oleh desa adat telah terjadi penyeragaman *awig-awig* di seluruh desa adat di Bali. Penyeragaman *awig-awig* dari segi bentuk ruang lingkup dan isi berdampak kepada hilangnya originalitas (keaslian) yang ada pada desa adat yang sesungguhnya sangat bervariasi atau tidak seragam. Ini artinya, desa *mawecara* dan desa *mawetate* yang dimaknai sebagai pengakuan terhadap keragaman dan tata cara desa adat mengatur dirinya secara otonom telah mengalami pergeseran.

Keempat, budaya ketergantungan desa adat terhadap pemerintah akibat dari birokratisasi adat dan juga konsesi ekonomi yang diberikan pemerintah kepada desa adat berimplikasi kepada ketidakmampuan desa adat mengatasi berbagai persoalan internalnya.berbagai konflik internal baik antar warga adat maupun antara warga dengan pengurus adat sering kali tidak bisa diselesaikan diinternal desa adat. Telah menjadi fenomena baru konflik-konflik adat diselesaikan oleh pemerintah supra lokal baik ditingkat kecamatan, kabupaten bahkan sampai tingkat provinsi. Tidak jarang konflik-konflik internal ini berujung kekerasan dan diselesaikan di tempat pengadilan atau aparat yang berwenang. Kemandirian desa adat untuk menangani persoalan internalnya (*self help*) lama kelamaan menjadi lemah dan membudaya diselesaikan ditingkat supra lokal.

Kelima, budaya desa adat untuk menyelesaikan persoalan internalnya diserahkan kepada pemerintah supra lokal serta ketergantungan desa adat secara ekonomi kepada pemerintah bisa berdampak kepada terjeratnya desa adat oleh kekuasaan negara. Fenomena ini akan semakin menguat dengan ketergantungan adat kepada kapitalisme ekonomi dengan kedok pemberdayaan dan kepedulian pemodal pada desa adat. Dengan kewenangan yang diberikan kepada desa adat oleh pemerintah supra lokal dalam memberikan izin investasi di wilayahnya memungkinkan desa *adat* untuk melakukan negosiasi dan sekaligus menyerahkan

diri kepada kapitalisme ekonomi demi bantuan pembangunan desa. Ketergantungan kepada negara khususnya pemerintah supra lokal dan juga pada kapitalisme ekonomi menjadikan desa adat *mekalung tali* (Dwipayana, 2005 : 86). *Mekalung tali* dimaknai sebagai kebahagiaan dan kenikmatan desa adat menerima berbagai kewenangan dan konsesi ekonomi namun pada akhirnya desa adat akan terjerat oleh tali yang mengikat lehernya yang dipasang pemerintah dan aktor ekonomi politik. ❖



CIVIL SOCIETY DALAM KEPEMIMPINAN LOKAL

2.1 Sejarah dan Konsep *Civil Society*

Secara harfiah *civil society* merupakan terjemahan dari istilah latin yakni *civilis societas* dimana istilah ini dicetuskan oleh Cicero, seorang orator dan pujangga Roma pada tahun 106-45 SM. *Civil society* oleh Cicero dimaknai sebagai gejala budaya perorangan masyarakat yang disebutnya sebagai sebuah masyarakat politik (*political society*). Dawam Raharjo (dalam Lalu Darmawan, 1916: 37) menyatakan *civil society* dipahami sebagai kemandirian aktivitas masyarakat yang berhadapan dengan negara. Lebih lanjut Cicero mengatakan bahwa *civil society* merupakan komunitas politik yang beradab, yang memiliki kode hukum sendiri, yang diibaratkan sebagai budaya kota yang menjadi pusat peradaban dan kebudayaan.

Sejarah perkembangan *civil society* yang dicetuskan Cicero seperti dipaparkan di atas, selanjutnya berkembang di Eropa sampai abad ke-18. Dalam perkembangan ini perkembangan *civil society* masih dianggap sama dengan pengertian negara (*state*) yakni suatu kelompok kekuatan yang mendominasi kelompok masyarakat yang lain. Pengertian *civil society* sebagai negara dikemukakan juga oleh Rosseau, dengan menggunakan istilah *societas civile* dimana fungsinya adalah untuk menjamin hak milik kehidupan dan kebebasan para anggotanya. Setelah abad

ke-18 terminologi *civil society* mengalami pergeseran makna, dimana konsep negara dianggap berbeda dengan konsep *civil society*. Intinya konsep negara dan *society* dipahami sebagai dua buah entitas yang berbeda mengikuti perubahan struktur politik yang berkembang di Eropa akibat modernisasi. Konsep *civil society* dalam perkembangannya pernah juga dipahami secara radikal, sehingga dianggap antitesis dari negara (*state*). Namun, pemikiran-pemikiran seperti ini mendapat perlawanan atau dikritisi oleh Hegel yang menganggap bahwa *civil society* merupakan kelas *borjuis*, sehingga perlu pembatasan-pembatasan dan kontrol hukum sehingga harus disatukan dengan konsep negara.

Sejarah perkembangan *civil society* mengalami beberapa fase. Terdapat lima fase perkembangan *civil society* yang masing-masing fase memiliki teoritis yang mendefinisikannya. Fase pertama adalah teoritis Aristoteles (384-322 SM), Marcus Tullius Cicero (106-43 SM), Thomas Hobbes (1588-1679 M), dan John Locke (1632-2704 M). Fase kedua adalah teoritis Adam Ferguson (1767). Fase ketiga adalah Thomas Paine



Pendaki gunung ekspresikan HUT Kemerdekaan RI dengan mengibarkan bendera merah putih sesampai di puncak gunung. Sumber foto Okezone.com

(1792). Lalu fase keempat GWF Hegel (1770-1851 M), Karl Mark (1818-1883 M), dan Antonio Gramsci (1891-1837 M). Fase kelima adalah Alexis D. Tocqueville (1805-1859 M). Dari fase-fase tersebut muncul banyak definisi tentang *civil society*, namun pada dasarnya *civil society* banyak dipahami sebagai sistem kenegaraan atau politik. Masyarakat *civil* dianggap sebagai sebuah komunitas yang mendominasi komunitas yang lain, sehingga istilah ini menekankan pada konsep negara kota (*polis*). *Civil society* selanjutnya berkembang dan dianggap bersinonim dengan masyarakat madani. Kenapa *civil society* dianggap identik dengan masyarakat madani, karena kedua konsep tersebut sama-sama menekankan pada masyarakat yang berbudaya atau masyarakat yang beradab (*civilled society*) yang berlawanan dengan masyarakat liar atau masyarakat barbar (*savage society*).

Istilah madani menurut Nurcholis Madjid berasal dari istilah Arab yakni *madaniah* yang diambil dari kata *madinah*, yakni sebuah kota yang dianggap sebagai kota beradab yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan yang diistilahkan Nurcholis Madjid sebagai kota ilahi (*the city of god*). Dalam konteks ini masyarakat madani dimaknai sebagai masyarakat yang menjunjung nilai-nilai kemanusiaan dengan kehidupan yang tertib dan jauh dari potensi konflik. *Civil society* yang dimaknai sebagai masyarakat madani tersebut selanjutnya berkembang di beberapa negara termasuk di Indonesia. Di Indonesia masyarakat madani oleh Muhammad As Hikam didefinisikan sebagai masyarakat yang dicirikan oleh suatu entitas yang keberadaannya menerobos batas-batas kelas (Marx) memiliki kapasitas politik yang tinggi sehingga mampu mengimbangi intervensi negara. Menurut Hikam masyarakat madani dideskripsikan sebagai wilayah-wilayah kehidupan sosial yang bercirikan kesukarelaan (*voluntary*), keswasembadaaan (*self-generating*), keswadayaan (*self-supporting*), kemandirian yang tinggi berhadapan dengan negara, keterikatan nilai dan norma, serta masyarakat ruang publik yang bebas.

Konsep *civil society* atau masyarakat madani juga didefinisikan oleh Nurcholis Madjid sebagai sebuah masyarakat

yang egaliter, menghargai orang lain atas prestasi bukan karena suku, agama, dan ras, masyarakat yang menjunjung tinggi penegakan hukum dan keadilan, masyarakat yang toleran, dan memberikan berkembangnya pluralisme, serta masyarakat yang aktif dimana pemerintahnya selalu melakukan pemberdayaan masyarakat. Konsep *civil society* yang disampaikan Nurcholis Madjid tersebut sebenarnya identik dengan konsep masyarakat madani yang berkembang di era hak asasi manusia saat ini. Adapun konsep *civil society* yang dimaksud adalah masyarakat yang interaksinya tidak ada yang dipertuan dan diperhamba, masyarakat yang saling menghargai, dan menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, masyarakat yang partisipatif, serta menjunjung kesetaraan hak dan kewajiban. Dalam konsep *civil society* ini penekanannya adalah pada masyarakat yang berbudaya, dan model interaksinya adalah model humanis.

Model *civil society* yang konsepnya telah dipaparkan di atas, akan dipergunakan untuk memahami fenomena masyarakat Bali khususnya dalam konteks kepemimpinan lokal baik desa dinas maupun desa adat. Di bawah ini diuraikan beberapa fenomena sosial yang terjadi dalam masyarakat lokal baik yang ada di wilayah desa dinas dan/atau desa adat.

2.2 *Civil Society* dalam Desa Dinas

Angin segar baru didapatkan oleh desa dan masyarakat desa saat ini karena desa telah dijadikan fokus utama dalam pembangunan oleh pemerintah Jokowi, yakni sebagai bagian utama dalam sembilan program prioritas pemerintah yang disebut dengan *Nawacita*. Prioritas pembangunan yang terpusat di desa ini seiring dengan lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa yang dijadikan acuan pemerintah Jokowi-Yusuf Kalla dalam menentukan skala prioritas *Nawacita* tersebut. Dalam program *Nawacita* tersebut desa telah dijadikan basis utama pembangunan. Artinya tidak lagi hanya sekedar sebagai obyek namun juga menjadi subyek pembangunan untuk memperkuat spirit pembangunan dari pinggiran dalam kerangka pemererat NKRI. Terdapat dua paradigma pembangunan desa



Presiden Joko Widodo berkunjung ke Desa Kutuh, Kecamatan Kuta Selatan, Badung. Presiden inginkan desa lain mencontoh Desa Kutuh.

yang dianut oleh UU No. 6 tahun 2014, yaitu konsep desa membangun dan konsep membangun desa, sebagaimana diatur dalam Bab XI tentang pembangunan desa dan membangun kawasan pedesaan. Dengan model dan spirit pembangunan tersebut penulis mencoba melihat fenomena *civil society* yang berkembang di desa saat ini, karena maju dan suksesnya program pemberdayaan dapat terlihat dari keberadaan *civil society* di desa bersangkutan.

Seperti telah disampaikan pada awal bab ini, dimensi-dimensi *civil society* dapat dilihat dari berbagai ragam indikator, antara lain: sistem *surveillance* atau pengawasan yang ada, tingkat partisipasi, komitmen menjaga heterogenitas termasuk tingkat toleransi, serta solusi-solusi konflik yang diberikan untuk menjaga kondisi kondusivitas masyarakatnya. Hampir seluruh desa dinas di Indonesia saat ini melakukan sistem *surveillance* lewat administrasi kependudukan khususnya Kartu Keluarga (KK), dan Kartu Tanda Penduduk (KTP). Berbagai aktivitas masyarakat termasuk transaksi, bukti kepemilikan, bukti identitas, serta persyaratan bepergian menempatkan KTP sebagai identitas utama. Artinya siapapun warga negara Indonesia, kemanapun bepergian, apapun transaksi yang dilakukan, serta berbagai pembuktian lain harus menunjukkan bahwa yang bersangkutan memiliki KTP warga negara Indonesia. Monitor penduduk,

mengawasi perilaku, serta mendeteksi mobilitas mereka dapat dilakukan dengan deteksi KTP. Ini berarti bahwa pengawasan, registrasi administrasi, serta monitor aktivitas, dan sekaligus persyaratan utama transaksi dengan berbagai pihak baik swasta maupun negeri akan dilakukan dengan sistem yang disebut *surveillance* KTP.

Paradigma baru dalam pemerintahan mengutamakan partisipasi masyarakatnya. Artinya pemerintahan dan pembangunan yang dilakukan dianggap berhasil apabila keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan tersebut semakin tinggi. Paradigma ini juga identik dengan paradigma *good governance* yang menempatkan partisipasi masyarakat sebagai persyaratan utama dalam menilai tingkat keberhasilannya yang sering disebut dengan *citizen first*. Semakin tinggi partisipasi masyarakat, maka pemerintahan tersebut akan dianggap semakin baik dan sekaligus legitimasi kebijakan yang dilakukan semakin tinggi. Desa yang menjadi fokus pembangunan juga diharapkan menjadi ujung tombak untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunannya. Itulah sebabnya seluruh desa berupaya secara maksimal dalam meningkatkan partisipasi masyarakatnya, sehingga *civil society* dalam perspektif partisipasi menjadi membaik. Namun *spirit* tersebut kontra produktif dengan model implementasi kebijakan yang diberlakukan untuk desa. Kucuran dana yang besar pada desa, memberikan berbagai bantuan sosial kepada masyarakat desa, serta berbagai proyek bantuan sosial yang silih berganti datang ke desa membuat masyarakat menjadi pasif. Paradigma masyarakat bergeser dari partisipatif menjadi pasif dengan mengandalkan berbagai program bantuan sosial baik dari pemerintah maupun dari elit-elit politik. Bantuan sosial serta kucuran dana pembangunan yang besar bukan lagi membangunkan masyarakat untuk aktif dalam pembangunan desa, malah “menyenyakkan” tidur masyarakat dalam menikmati hasil pembangunan. Terjadi paradoks disaat paradigma pembangunan menempatkan partisipasi menjadi tumpuan pembangunan, malah implementasi dan model kebijakan yang dilakukan menurunkan tingkat partisipasi.

Fenomena menurunnya partisipasi masyarakat di atas seiring juga dengan model program pembangunan yang memfokuskan kepada infrastruktur pembangunan desa. Alokasi anggaran desa yang saat ini mencapai puluhan milyar rupiah pertahun (Kabupaten Badung antara 20-48 milyar pertahun, Kota Denpasar 10-15 milyar pertahun) nampaknya masih diarahkan pada program pembangunan infrastruktur seperti membuat jalan desa, *jogging track*, pavingisasi, dan pembuatan tapal batas. Program infrastruktur ini bagus untuk pembangunan transportasi dan kelancaran mobilitas penduduk, namun abai dalam pengembangan sumber daya manusia di pedesaan. Penelitian yang dilakukan penulis di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar menunjukkan bahwa program pemberdayaan hanya menyerap 20% APBDes di seluruh desa. *Spirit* membangun desa yang bertujuan akhir untuk kemandirian desa melalui program pemberdayaan menjadi terhambat karena prioritas model perencanaan pembangunan seperti ini. Ini artinya *civil society* dalam perspektif pemberdayaan masih terhambat karena paradigma pemerintah desa dalam membuat perencanaan pembangunan desanya tidak sejalan dengan *spirit* pemberdayaan tersebut.

Kendalalainmewujudkancivilsocietymelalui pemberdayaan di desa ini terhambat juga oleh regulasi pemerintah supra lokal baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota. Dalam paradigma pengelolaan anggaran negara baik APBN maupun APBD termasuk APBDes, harus memiliki pakem yang diformat negara yang salah satunya berbagai bentuk pengeluaran dan belanja yang dilakukan terlegitimasi secara sah. Artinya bukti-bukti pengeluaran tersebut, khususnya belanja barang dan jasa yang dilakukan harus pada tempat yang telah memiliki identitas legal formal seperti izin usaha, sehingga memiliki NPWP dan cap atau stempel usaha tersebut. Model pengelolaan keuangan yang seperti ini juga berlaku pada pemerintah desa, yakni setiap belanja barang dan jasa yang dilakukan oleh pemerintah desa harus dilakukan di tempat usaha/dagang/penyedia jasa yang memiliki izin usaha, NPWP, dan cap atau stempel usahanya. Aturan pengelolaan keuangan desa seperti ini tentu akan menyulitkan

pemerintah desa untuk melakukan pemberdayaan pada usaha-usaha kecil yang ada di desa karena pada dasarnya mereka tidak memiliki legitimasi seperti pakem yang telah ditentukan. Artinya pemerintah desa tidak bisa belanja kepada masyarakatnya sendiri, tidak bisa membeli produk masyarakatnya, tidak juga dapat mempergunakan usaha masyarakat dengan menggunakan anggaran APBDes, karena setiap pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah desa harus dibuktikan dengan administrasi keuangan melalui pembuktian NPWP serta stempel usaha yang tidak mungkin dimiliki oleh masyarakat dan pengusaha kecil di desa. Intinya keinginan menguatkan *civil society* melalui pemberdayaan ekonomi kerakyatan justru terkendala oleh regulasi yang diterapkan pemerintah supra lokal.

Civil society di desa jika dilihat dari perspektif heterogenitas dan asas toleransi nampaknya telah terimplementasi dengan baik di desa-desa yang ada di Bali. Hampir semua desa di Bali saat ini telah dihuni oleh penduduk atau warga desa yang multikultural baik dari segi agama, ras, suku bahkan kewarganegaraan. Bali yang identik dengan pariwisata identik juga dengan penduduk pendatang dan sekaligus juga identik dengan heterogenitas. Oleh karena Bali mementingkan pariwisata dan pariwisata mementingkan stabilitas sosial dan rasa toleransi, maka dengan sendirinya heterogenitas dan toleransi masyarakat Bali termasuk masyarakat di pedesaan telah berjalan secara baik. Rasa toleransi dan terjaganya heterogenitas ini tidak hanya terefleksi pada interaksi sosial masyarakat desa, namun juga telah diadopsi dalam struktur kepengurusan atau aparat desa. Ditemui dalam beberapa desa yang heterogen, perangkat desa tidak lagi didominasi oleh masyarakat Bali yang Hindu, namun juga ada beberapa perangkat desa seperti kelian dusun, sekretaris desa, dan perangkat desa yang lain dari agama non Hindu atau warga yang bukan suku Bali. *Civil society* dalam perspektif heterogenitas dan toleransi ini dapat dikatakan terwujud dengan baik pada masyarakat desa yang ada di Bali baik desa di pegunungan maupun desa yang ada di perkotaan.

2.3 *Civil Society* dalam Desa Adat

Sama halnya dengan *civil society* pada desa dinas, dalam desa adat dimensi-dimensi *civil society* ini dapat dilihat dari beberapa indikator yang telah dipaparkan di atas seperti sistem *surveillance*, partisipasi, pemberdayaan, resolusi konflik, maupun toleransi antar sesama. Seperti telah disampaikan pada bab-bab sebelumnya bahwa setelah tumbanganya orde baru, desa adat di Bali mulai mempunyai *bargaining position* yang tinggi terhadap pemerintah supra lokal khususnya pemerintah daerah baik provinsi, maupun kabupaten/kota. Desa adat menjadi idola dan sekaligus menjadi rebutan untuk menguatkan legitimasi pemerintah supra lokal tak terkecuali juga organisasi-organisasi lain seperti partai politik dan swasta. Dengan *bargaining position* yang kuat ini desa adat mendapatkan berbagai keuntungan seperti tambahan kewenangan, konsesi ekonomi, maupun perhatian yang lebih baik. Fenomena seperti ini selain menguatkan posisi desa adat dengan berbagai program pemberdayaan dan kemajuan ekonominya tidak jarang juga membuat munculnya arogansi desa adat. Fenomena ini tentu sangat berpengaruh pada posisi *civil society* yang ada di wilayah desa adat bersangkutan.

Sistem *surveillance* yang terjadi di desa adat dari dulu hingga sekarang masih memberlakukan sistem *surveillance* dengan optimalnya *social control* yang berlaku secara partisipatif. Sistem pengawasan baik dan monitoring warga adat (*krama*) dalam berbagai interaksi sosial dan partisipasinya pada desa adat serta warga yang lain, tidak menekankan pada absensi formal atau deteksi seperti KTP namun telah terkonstruksi pada setiap individu warga adat (*krama*) tersebut. Setiap warga desa akan menjadi kontrol bagi warga desa yang lain, dan sekaligus juga dari berbagai kontrol tersebut akan terakumulasi menjadi sistem *surveillance* yang akan menjelma menjadi *reward and punishment* bagi warga yang aktif dan warga yang tidak aktif. Memang ada aturan desa yang tertulis yang disebut dengan *awig-awig* serta aturan desa adat yang tidak tertulis atau *pararem* sebagai *rule control* pengurus adat (*prajuru*) serta warga adat (*krama*). Namun *awig-awig* dan *pararem* tersebut bukanlah

menjadi alat *surveillance* utama, justru *surveillance* utama adalah pada kontrol warga dan kesadaran diri warga tersebut terhadap kewajibannya. Sistem *surveillance* yang bersifat partisipatif dan melekat pada setiap individu warga adat (*krama*) ini menjadi kekuatan desa adat sekaligus sebagai *role model* dalam mengapresiasi warga termasuk dalam memberikan *reward and punishment*.

Sistem *surveillance* yang terkonstruksi pada setiap individu ini juga tercermin dalam pengelolaan lembaga keuangan desa. Seperti telah diketahui seluruh desa adat di Bali memiliki lembaga keuangan yang disebut dengan Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang *spirit* pendiriannya adalah untuk mensejahterakan masyarakat dan sekaligus juga sebagai sumber perekonomian desa adat bersangkutan. Seperti layaknya lembaga keuangan, LPD juga dapat menerapkan berbagai usaha seperti simpan pinjam, deposito, dan memberikan modal usaha kepada masyarakat adat. Bagi masyarakat yang meminjam kredit, jaminan (apotek) seperti sertifikat tanah, BPKB, dan yang lain tidaklah menjadi utama. Justru yang menjadi jaminan (personal garansi) adalah kesepakatan masyarakat adat melalui perwakilan-perwakilannya di kepengurusan adat untuk menjamin masyarakat bersangkutan. Demikian juga halnya dalam memberikan sanksi jika nasabah LPD melakukan ingkar janji (*one prestasi*) dalam memenuhi kewajibannya sebagai nasabah. Sanksi yang diberikan bukanlah sanksi seperti layaknya lembaga keuangan yakni melakukan pelelangan maupun kasus ke pengadilan. Namun dalam kasus LPD sanksi sosial yang diberikan desa adat menjadi instrumen hukum yang paling efektif. Artinya sistem *surveillance* yang diterapkan desa adat nampaknya juga dipergunakan dalam lembaga perkreditan (LPD) di era modern ini.

Setelah tumbangya orde baru dan munculnya era reformasi, desa adat telah mengeluarkan beberapa Perda tentang desa adat atau yang sekarang disebut dengan desa *pekraman*, yang terakhir adalah Perda Nomor 4. Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali. Pada Perda Nomor 4. Tahun 2019, termasuk juga Perda yang terbit sebelumnya Nomor 21. Tahun 2004 Tentang Desa *Pekraman* telah mengadopsi *spirit* partisipatif dan heterogenitas

penduduk. Seluruh penduduk atau warga desa yang berdomisili di desa adat bersangkutan berhak dan sekaligus wajib menjadi warga desa adat sehingga mereka bebas dan berhak berinteraksi dengan warga desa adat yang lain baik asli maupun pendatang tanpa memandang ras, agama, suku, dan warga negara. Walaupun mereka warga pendatang dan suku non Bali serta dari agama non Hindu, mereka juga berhak dan berkewajiban menjadi warga desa adat hanya saja mereka tidak wajib untuk terlibat dalam urusan *parahyangan*. *Parahyangan* yang dimaksud dalam perda ini adalah urusan hak dan kewajiban sebagai umat Hindu terhadap tempat persembahyangannya (Pura). Seperti diketahui dalam desa adat dikenal dengan tiga urusan yakni *Parahyangan* (keagamaan/spiritual), *Pawongan* (kemanusiaan/interaksi sosial), dan *Palemahan* (lingkungan dan alam). Warga pendatang termasuk yang beragama non Hindu berhak dan wajib untuk berinteraksi sosial, bersosialisasi, serta berhak dan wajib untuk menjaga lingkungan, kelestarian alam, dan urusan kebersihan di wilayah desa adat bersangkutan. Mereka hanya tidak diwajibkan untuk urusan keagamaan atau persembahyangan di pura. Ini artinya *civil society* dalam perspektif heterogenitas dan partisipatif pada masyarakat adat telah berjalan dengan baik bahkan telah mengadopsi nilai-nilai moderenitas dan perkembangan zaman yang multikultural.

Civil society dalam perspektif pengambilan keputusan di desa adat masih dilandasi oleh konstruksi budaya yang berkembang di desa adat yakni *suryak siu*. *Suryak siu* merupakan konstruksi budaya masyarakat Bali yang mempunyai makna suara terbanyak adalah suara terbaik dan sekaligus keputusan terbaik. Apapun suara mayoritas maka itulah suara desa adat. Warga yang lain yang berbeda pandangan harus menyesuaikan diri dengan suara mayoritas. Prinsip ini memang nampak tidak mengadopsi sistem keadilan minoritas, melainkan mencerminkan demokrasi dengan sistem suara terbanyak. Bagi masyarakat yang berbeda pandangan dan tidak mengindahkan keputusan mayoritas ini bisa mendapatkan sanksi sosial hingga sanksi pengucilan warga (*social isolation*). Sanksi sosial yang berupa pengucilan warga ini telah sering terjadi di Bali yang

disebut dengan istilah *kesepekang*. *Kesepekang* ini bahkan bisa berimplikasi sangat luas seperti pengusiran dari desa adat yang bersangkutan, larangan mengikuti persembahyangan di *Kahyangan Tiga* (*Pura Desa, Pura Puseh, Pura Dalem*), sampai dengan larangan penguburan.

Berbagai kasus *kesepekang* yang telah disebutkan di atas merupakan salah satu potensi konflik dari sekian banyak potensi konflik yang ada di desa adat. Akhir-akhir ini muncul fenomena baru tentang potensi konflik salah satunya adalah konflik perbatasan atau perebutan wilayah antara desa adat dan dinas. Potensi konflik ini muncul tidak lepas dari perebutan sumber-sumber ekonomi yang ada di wilayah tersebut dan berpotensi menjadi sumber kekayaan desa adat maupun desa dinas. Potensi konflik yang lain juga berhimpitan dengan berkembangnya fenomena politik saat ini. Ketika politik sudah memasuki berbagai elemen masyarakat termasuk pranata sosial seperti desa adat serta keterlibatan berbagai *bendesa* atau *kelian* desa adat dalam politik, maka muncul juga potensi konflik di desa adat bersangkutan. Banyak kasus ditemui yang salah satunya adalah di Kabupaten Tabanan. Salah satu warga berbeda pilihan politik dengan *bendesa* adatnya yang berujung kepada pemberian sanksi kepada warga bersangkutan yang berupa denda Rp 4.000.000 atas perbedaan pilihan politiknya. Kasus ini hanyalah merupakan salah satu contoh kasus potensi konflik yang berbasis politik di desa adat. Masih banyak varian-varian potensi konflik yang dilatarbelakangi oleh aliran politik khususnya ketika *prajuru* adat baik *kelian* maupun *prajuru* yang lain menentukan dan sekaligus mewajibkan pilihan politik pada warga desa adat (*krama*).

Jika fenomena di atas dilihat dari perspektif *civil society* maka perkembangan *civil society* pada desa adat sangat bervariasi. Fenomena *civil society* pada desa adat di Bali sangat dipengaruhi oleh berbagai hal antara lain: konstruksi budaya, orientasi politik, perkembangan penduduk, serta fenomena-fenomena baru yang dibawa oleh globalisasi dan modernisasi. Dari segi struktur kepengurusan adat, nilai-nilai kesetaraan gender nampaknya masih tidak seoptimal di desa dinas.

Kalau pada desa dinas kepala desa atau perangkat desa yang lain telah banyak mengadopsi kesetaraan gender (perempuan sebagai kepala desa dan perangkat desa), namun dalam struktur kepengurusan adat hampir tidak ditemui *kelian* desa adat atau *prajuru* adat dari kaum perempuan. Namun realitas sosial ini tidak berimplikasi kepada kecemburuan, suksesi kepemimpinan termasuk juga protes-protes atau memunculkan gerakan politik perempuan pada desa adat. Nampaknya konstruksi budaya bahwa perempuan *domainnya* pada ranah domestik bukan pada ranah publik masih berlaku pada desa adat di Bali saat ini. Namun untuk generasi muda kaderisasi dan partisipasi mereka nampak sangat tinggi bahkan dapat dikatakan struktur adat di Bali teregenerasi dengan optimal baik dalam bentuk aktivitas sosial maupun dalam aktivitas kepengurusan (pemerintahan adat). Jika dilihat dari perspektif *civil society*, fenomena ini mencerminkan bahwa *civil society* tidak terbangun dalam konteks kesetaraan gender namun terefleksi dengan baik pada kaderisasi dan aktivitas generasi muda. ❖



DEMOKRASI DAN PARTISIPASI DALAM KEPEMIMPINAN LOKAL

3.1 Konsep dan Nilai-Nilai Demokrasi

Secara etimologi istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, yakni *demos* yang artinya rakyat, *kratos* atau *kratein* berarti pemerintah atau pemerintahan. Dengan demikian demokrasi berarti pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Selain konsep tadi, esensi demokrasi adalah pemerintahan yang ada dan seluruh undang-undang atau peraturan yang dibuat beserta kebijakan-kebijakannya merupakan produk rakyat (*government and rule by the people*). Konsep demokrasi di atas ditopang oleh tiga pilar demokrasi seperti yang dikatakan oleh Yuliansah (2007: 9) bahwa demokrasi ditopang oleh tiga pilar utama yakni (1) kedaulatan rakyat yang menentukan legitimasi otoritas seseorang untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan, (2) supremasi hukum untuk memberikan kepastian dan proses kedaulatan yang diberikan oleh rakyat melalui proses seleksi, (3) toleransi terhadap hasil akhir dari proses pemilihan yang sudah diselenggarakan dan secara “*legowo*” dan senang hati menerima pilar yang sudah berjalan.

Selain didukung oleh tiga pilar di atas, demokrasi juga memiliki berbagai kriteria. Menurut Dahl (Marijan, 2006: 33) menyatakan bahwa demokrasi paling tidak memiliki delapan kriteria antara lain: (1) adanya hak untuk memilih, (2) adanya

hak untuk dipilih, (3) hak para pemimpin politik untuk bersaing memperebutkan dukungan dan suara, (4) adanya pemili yang bebas dan *fair*, (5) kebebasan berorganisasi, (6) kebebasan berekspresi, (7) terdapatnya sumber-sumber informasi alternatif, dan (8) adanya institusi-institusi perubahan kebijakan publik yang tergantung pada suara dan ekspresi pilihan lainnya.

Agar kita dapat memahami konsep demokrasi secara lebih mendalam, maka selain kita memahami kriteria-kriteria di atas diperlukan juga mengenal ciri-ciri demokrasi. Dalam konteks ciri-ciri demokrasi, ada delapan ciri utama konsep demokrasi menurut Ebenstein (dalam Nurtjahjo, 2006: 72, Suryadi, 2007: 103) yaitu: (1) empirisme rasional, (2) penekanan pada individu, (3) negara sebagai alat, (4) kesukarelaan, (5) hukum di atas hukum, (6) penekanan pada cara, (7) persetujuan sebagai dasar dalam hubungan-hubungan antar manusia, dan (8) persamaan semua manusia.

Ciri demokrasi yang bermacam-macam ini didasarkan atas tiga konsep dasar yaitu kebebasan (*freedom*), persamaan (*equality*), dan kedaulatan (*sovereignty*), (Suryadi, 2007: 103). Konsep kebebasan menekankan pada kebebasan untuk berbicara, berpendapat, berkumpul dan mempunyai hak suara dalam pemilihan umum. Konsep persamaan adalah menekankan pada persamaan semua individu dalam politik, hukum, ekonomi, dan budaya. Sedangkan konsep kedaulatan menekankan pada kekuasaan rakyat dalam penyelenggaraan negara.

Sebuah negara, institusi atau suatu organisasi dikatakan demokratis bukanlah hanya karena negara, institusi dan organisasi tersebut telah melaksanakan konsep dan ciri-ciri demokrasi seperti dipaparkan di atas. Karena selain konsep demokrasi juga memiliki dua musuh, yakni tirani dan anarkis. Demikian juga halnya dengan pemerintah lokal termasuk di level desa baik desa dinas dan desa tradisional seperti desa adat. Tirani diartikan sebagai sebuah kekuasaan negara yang sewenang-wenang dan mengabaikan hak-hak warga negaranya. Sedangkan anarkis adalah sebaliknya yakni kesewenang-wenangan rakyat dalam berdemokrasi, seperti demonstrasi yang brutal, instruksi tak terkendali, dan *statement-statement* yang

tidak konstitusional. Baik tirani dan anarkis sama-sama perusak sendi-sendi demokrasi, oleh karenanya harus dihilangkan dan dilawan (Darwin, 1999: XVII). Untuk itu jika suatu negara, institusi, dan organisasi ingin disebut demokratis, maka dua musuh tersebut harus dibersihkan atau dilenyapkan oleh negara, institusi, dan organisasi bersangkutan.

Selain dua musuh demokrasi yang telah dipaparkan di atas, negara demokratis harus mampu mengimplementasikan nilai-nilai demokrasi yang telah menjadi fondasi tegaknya demokrasi di suatu negara. Menurut Mayo (Suryadi, 2007: 2103) ada sembilan nilai yang mendasari demokrasi, yaitu; (1) menyelesaikan perselisihan dengan damai dan melembaga, (2) menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah, (3) menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur, (4) membatasi pemakaian kekerasan secara maksimal, (5) menjamin tegaknya keanekaragaman (heterogenitas), (6) menjamin terselenggaranya keadilan, (7) menjunjung tinggi dan memajukan ilmu pengetahuan, (8) menjamin kebebasan, dan (9) adanya nilai-nilai yang dihasilkan untuk mengatasi kelemahan.

Identik dengan pendapat Suryadi di atas, Miriam Budiharjo (1982: 360) menyatakan bahwa demokrasi memiliki beberapa nilai, antara lain; (1) menyelenggarakan perubahan secara damai dan melembaga, (2) pergantian pemimpin secara teratur, (3) melaksanakan perubahan secara damai, (4) menjamin keanekaragaman, (5) menjamin penegakan hukum dan keadilan, dan (6) meminimalisir kekerasan dalam kehidupan sosial. Berdasarkan dua pendapat di atas jelas terlihat bahwa sebuah negara demokrasi negara demokratis harus mampu mengimplementasikan secara optimal nilai-nilai demokrasi yang menitik tekankan pada kedamaian, partisipasi publik, keadilan, dan berbagai penyelesaian konflik dan persoalan sosial secara konstitusional. Berkaca dari konsep musuh dan nilai-nilai demokrasi di atas, nampaknya memang tidak gampang mewujudkan negara yang demokratis. Bahkan beberapa pengamat mengatakan tidak mungkin ada negara di dunia ini yang benar-benar demokratis, karena pada prinsipnya

demokratis itu tidak ada keputusan atau kebijakan yang diambil tanpa persetujuan rakyatnya. Adalah sesuatu yang tidak mungkin semua kebijakan dan keputusan pemerintah selalu mendapatkan persetujuan seluruh masyarakat. Adalah tidak mungkin masyarakat akan selalu aktif untuk berpartisipasi dan merespon berbagai kebijakan dan keputusan yang dibuat pemerintah. Namun demikian konsep-konsep demokrasi serta nilai-nilai yang terkandung dalam demokrasi harus tetap dipegang teguh dan selalu menjadi acuan pemerintah jika ingin disebut demokratis. Di era modern ini ada beberapa bentuk demokrasi yang masih dianut oleh beberapa negara. Menurut Syarbaini dkk (Suryadi, 2007: 106-107) menyatakan bahwa ada lima bentuk-bentuk demokrasi modern yang masih berkembang saat ini, antara lain:

1. Demokrasi liberal: yaitu pemerintahan dibatasi oleh undang-undang dan pemilihan umum yang bebas.
2. Demokrasi terpimpin: yaitu pemerintahan dibentuk oleh sang pemimpin (penguasa). Dalam konteks ini para pemimpin percaya bahwa semua tindakan mereka dipercayai oleh rakyat, tetapi biasanya menolak persaingan dalam pemilihan umum untuk menduduki kekuasaan.
3. Demokrasi sosial: yaitu demokrasi yang menaruh kepedulian pada keadilan sosial dan egalitarianisme bagi masyarakat untuk memperoleh kepercayaan politik.
4. Demokrasi partisipasi: yaitu demokrasi yang menekankan hubungan timbal balik antara penguasa dan yang dikuasai.
5. Demokrasi konstitusional: yaitu demokrasi yang menekankan pada proteksi khusus bagi kelompok-kelompok budaya, dan menekankan kerjasama yang erat diantara elit yang mewakili bagian budaya masyarakat utama.

Untuk memperkaya ranah pengetahuan kita tentang demokrasi khususnya demokrasi modern, sebaiknya kita juga mengenal tiga model teori demokrasi. Menurut Carol C. Gould (Nurtjahjo, 2006: 59) ada tiga model demokrasi yaitu

1. Model individualisme liberal. Model ini menjelaskan demokrasi sebagai perlindungan orang dari kesewenang-wenangan kekuasaan pemerintah. Di sini pemerintah didudukkan sebagai pelindung kebebasan seluruh rakyat dari segala ancaman dan gangguan. Model demokrasi ini menginginkan kesamaan univesal bagi seluruh rakyat dan kesamaan hak bagi seluruh rakyat dalam proses politik. Dengan demikian dapat diartikan bahwa esensi demokrasi ini memberikan penekanan pada kebebasan individu yang sederajat untuk bebas memilih dengan menolak intervensi dalam bentuk apapun.
2. Model pluralis. Model ini memusatkan perhatian pada kepentingan kelompok sebagai agregasi dari kepentingan individu dan pemunculannya akan mengakibatkan konflik dalam proses politik. Teori ini juga menyatakan bahwa pluralisme melindungi kebebasan pemilih, para individu dengan menyediakan alternatif-alternatif pemilih, yang mampu mewakili pluralitas, kelompok kepentingan atau partai politik. Struktur politik yang diciptakannya adalah menutup kemungkinan hegemoni dari suatu kelompok atau partai tunggal.
3. Model sosialisme politik. Model ini didukung oleh dua teori yaitu teori pertama yang cenderung memahami demokrasi ekonomi sebagai cara pendistribusian barang dan kesempatan secara lebih adil dalam konteks bentuk-bentuk demokrasi politik dan yang kedua menekankan perlunya demokrasi dalam mengendalikan produk maupun distribusi.

3.2 Partisipasi dan Golput

Konsep demokrasi tidak bisa dipisahkan dengan konsep partisipasi. Dalam sebuah negara yang demokratis partisipasi politik merupakan hal yang sangat penting untuk mengukur kualitas dan nilai-nilai demokrasi. Partisipasi politik yang tinggi mencirikan bahwa proses demokrasi telah berjalan dengan

baik. Dalam konteks ini partisipasi haruslah partisipasi yang substansial dan natural, tidak dimobilisasi, tidak dimanipulasi, dan diintervensi oleh siapapun termasuk penguasa dan elit-elit politik. Partisipasi yang tinggi selain diukur dengan tingkat kehadiran yang tinggi juga harus berdasarkan kesadaran sendiri serta niat yang tulus untuk berpartisipasi.

Di negara-negara demokratis, partisipasi mendapat perhatian yang sangat serius dan merupakan pemikiran yang sangat positif. Tingginya tingkat partisipasi menunjukkan bahwa warga masyarakat mengikuti dan sangat memahami masalah-masalah politik dan terdorong untuk melibatkan diri dalam kegiatan-kegiatan politik. Hal tersebut juga menunjukkan bahwa rezim yang sedang berkuasa memiliki keabsahan atau legitimasi yang tinggi (Budiharjo, 2008: 369).

Selanjutnya tingkat partisipasi yang rendah bisa dianggap sebagai tanda yang kurang baik terhadap kesadaran bernegara, karena banyak masyarakat yang tidak menaruh perhatian terhadap masalah kenegaraan sehingga pemimpin negara akan kurang tanggap terhadap kebutuhan aspirasi masyarakat dan cenderung melayani kepentingan segelintir kelompok masyarakat. Dengan demikian partisipasi yang rendah menunjukkan legitimasi yang rendah terhadap rezim yang berkuasa.

Menurut Lipset dalam Budiharjo (1982: 7-8) menyatakan bahwa orang yang mempunyai pendapatan tinggi, berpendidikan baik dan yang berstatus sosial tinggi cenderung untuk lebih banyak berpartisipasi daripada orang yang berpendapatan, berpendidikan, dan berstatus sosial rendah

Partisipasi politik adalah kegiatan seseorang atau kelompok orang untuk ikut serta secara aktif dalam kehidupan politik, yaitu dengan jalan memilih pemimpin negara dan secara langsung atau tidak langsung dapat memengaruhi kebijakan pemerintah (Budiardjo, 2008:367).

Sedangkan menurut Rahman (2007:285) mengatakan bahwa partisipasi politik merupakan salah satu aspek penting dari demokrasi dan sangat penting dalam sebuah sistem politik demokrasi, dengan asumsi bahwa yang mendasari demokrasi (partisipasi) adalah orang yang paling tahu tentang apa yang

baik bagi dirinya adalah orang itu sendiri dengan tujuan untuk mempengaruhi isi kebijakan publik dan ikut menentukan pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik yang dilakukan oleh pemerintah.

McClosky (dalam Budiardjo, 2008:367) mengatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan-kegiatan sukarela dari warga masyarakat yang mengambil bagian dalam proses pemilihan penguasa, secara langsung atau tidak langsung dalam proses pembentukan kebijakan publik. Sedangkan Sidney Verba dan Norman H. Nie mengatakan partisipasi politik adalah kegiatan pribadi warga negara yang legal yang sedikit banyak langsung bertujuan untuk mempengaruhi seleksi pejabat negara dan atau tindakan yang diambil oleh mereka (Budiardjo, 1982:1-2).

Pendapat yang sama dikemukakan oleh Samuel P. Huntington dan Joan M. Nelson yang mengatakan bahwa partisipasi politik adalah kegiatan warga negara yang bertindak secara individu untuk mempengaruhi pembuatan keputusan oleh pemerintah (Suryadi, 2007:130). Partisipasi bisa bersifat individual atau kolektif, terorganisir atau spontan, mantap atau sporadis, secara damai atau kekerasan, legal atau ilegal, efektif atau tidak efektif (Budiardjo, 2008)

Surbakti (1992:141) mengemukakan tentang "rambu-rambu" partisipasi politik yaitu:

1. Partisipasi politik yang dimaksudkan berupa kegiatan atau perilaku luar individu warga negara biasa yang dapat diamati, bukan perilaku dalam yang berupa sikap dan orientasi, sikap dan orientasi individu tidak selalu diwujudkan dalam perilakunya.
2. Kegiatan itu diarahkan untuk memengaruhi pemerintah selaku pembuat dan pelaksana keputusan politik. Diantaranya mengajukan alternatif kebijakan publik, alternatif pembuat dan pelaksana keputusan politik, kegiatan mendukung ataupun menentang keputusan politik yang dibuat pemerintah.
3. Kegiatan yang berhasil (efektif) maupun yang gagal memengaruhi pemerintah termasuk dalam konsep partisipasi politik

4. Kegiatan memengaruhi pemerintah dapat dilakukan secara langsung ataupun secara tidak langsung. Secara langsung dimaksudkan bahwa individu memengaruhi pemerintah tanpa menggunakan perantara dan yang tidak langsung yaitu melalui pihak lain yang dianggap dapat meyakinkan pemerintah.
5. Kegiatan memengaruhi pemerintah dapat dilakukan melalui prosedur yang wajar (*konvensional*) dan tidak berupa kekerasan (*nonviolence*) seperti ikut memilih dalam pemilihan umum, mengajukan petisi, melakukan kontak tatap muka dan menulis surat, maupun kegiatan dengan cara-cara di luar prosedur yang wajar (tak konvensional) dan berupa kekerasan (*violence*), seperti demonstrasi, pembangkangan berupa golput, huru-hara, mogok, pembangkangan sipil, serangan bersenjata dan gerakan-gerakan politik seperti kudeta dan revolusi.

Selanjutnya kegiatan individu untuk memengaruhi pemerintah ada yang dilakukan atas kesadaran sendiri (kegiatan otonom atau *selfmotion*) dan ada pula yang dilakukan atas desakan, manipulasi, dan paksaan dari pihak lain (mobilisasi) juga termasuk dalam kategori partisipasi politik, namun bila konsep partisipasi politik digunakan sebagai salah satu indikator untuk membedakan sistem politik demokrasi dari sistem politik totaliter, maka sebaiknya kegiatan otonom (kesadaran sendiri) saja yang dikategorikan sebagai partisipasi politik (Surbakti, 1992 : 142)

Sedangkan Harun dan Sumarno (2006:130) berpendapat bahwa partisipasi tumbuh karena adanya dorongan dari diri manusia (*locus internal*) yang muncul karena kesadaran, tanpa adanya paksaan atau tekanan dari luar, karena partisipasi bersifat semu dan mudah berubah atau lenyap. Selanjutnya dikatakan bahwa bentuk partisipasi politik sangat bergantung pada latar belakang sejarah, kemajuan negara, tingkat pendidikan masyarakat dan kualitas kesadaran bernegara.

Hal senada diungkapkan oleh Budiardjo (1982:7) yang mengatakan bahwa orang yang memiliki pendapatan tinggi, pendidikan yang baik, dan status sosial yang tinggi cenderung lebih banyak berpartisipasi daripada orang yang pendapatan,

pendidikan dan status sosialnya rendah.

Salah satu bentuk partisipasi yang paling mudah diukur intensitasnya adalah perilaku warga negara dalam pemilihan umum, antara lain melalui perhitungan persentase orang yang menggunakan hak pilihnya dibanding dengan jumlah seluruh warga negara yang berhak memilih (Budiardjo, 2008:375).

Jumlah orang yang mengikuti kegiatan seperti pemberian suara pada pemilihan umum akan lebih banyak daripada jumlah orang yang mengikuti kegiatan yang secara aktif terlibat dalam kegiatan politik seperti menjadi pimpinan partai politik, kelompok kepentingan maupun kegiatan organisasi lainnya karena kegiatan untuk memberikan hak suara dalam pemilu tidak banyak menyita waktu dan bukan atas prakarsa sendiri melainkan lebih banyak diarahkan atau dimobilisasi oleh elit-elit yang berkepentingan.

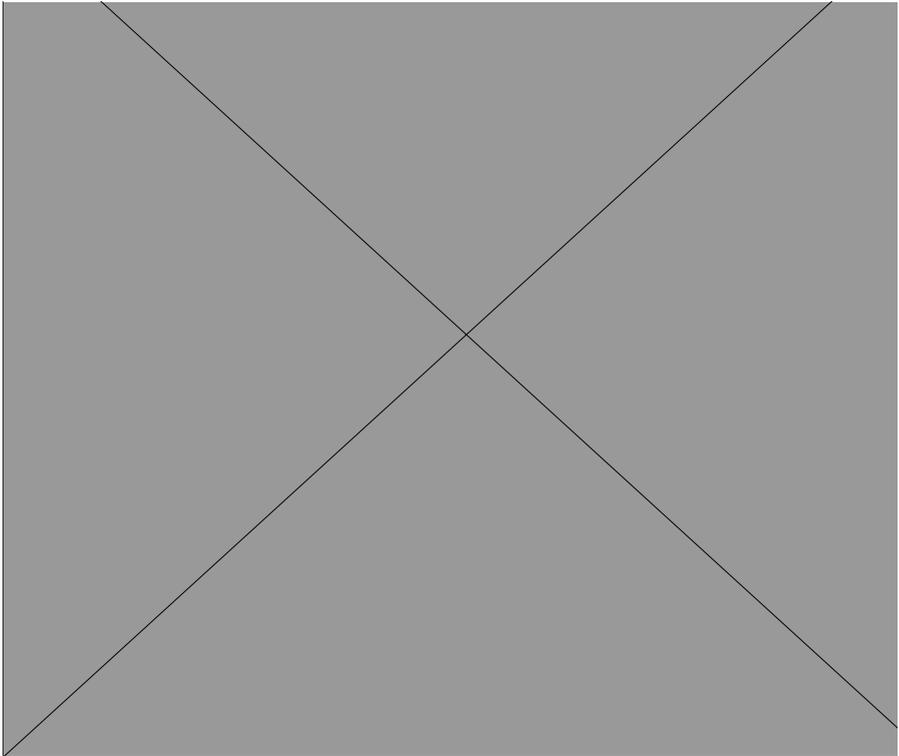
Partisipasi politik tidak hanya menyangkut pemberian hak suara dalam pemilihan pimpinan atau pejabat-pejabat politik, namun mencakup berbagai tindakan seperti aktif mengikuti kegiatan keorganisasian sosial, partai politik, diskusi, maupun sosial ekonomi lainnya termasuk tindakan anarkis dalam konteks kekerasan politik.

Hal tersebut sesuai pendapat Gabriel Almond (dalam Mas'ood dan Colin MacAndrews : 2000:47) yang menyatakan bahwa bentuk-bentuk partisipasi politik dibedakan menjadi partisipasi konvensional yang terdiri dari: pemberian suara dalam pemilu, diskusi politik, kampanye, membentuk dan bergabung dalam kelompok kepentingan, dan komunikasi dengan pejabat politik. Sedangkan partisipasi non-konvensional menyangkut pengajuan petisi, demonstrasi, konfrontasi, mogok, tindakan kekerasan terhadap harta benda, tindakan kekerasan terhadap manusia, revolusi, dan gerilya.

Menurut Surbakti (1992:144) menyatakan bahwa faktor yang diperkirakan mempengaruhi tinggi rendahnya partisipasi politik seseorang adalah kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah (sistem politik). Kesadaran politik yang dimaksud yaitu kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara yang menyangkut pengetahuan dan minat seseorang

terhadap lingkungan masyarakat dan politik. Sedangkan sikap dan kepercayaan kepada pemerintah yaitu penilaian seseorang terhadap pemerintah, apakah pemerintah dinilai dapat dipercaya dan dapat dipengaruhi atau tidak.

Bentuk-bentuk partisipasi tersebut digambarkan oleh L. Milbrath dan M. Goel serta David F. Roth dan Frank L. Wilson (dalam Budiardjo, 2008:372-373) dalam gambar Piramida Partisipasi politik sebagai berikut :

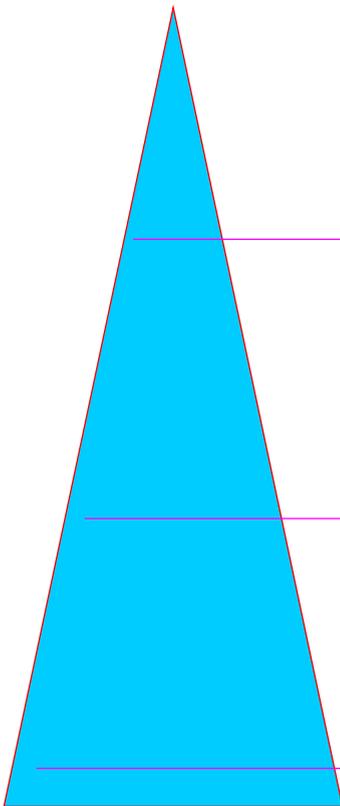


Gambar : 1
Piramida Partisipasi Politik Menurut L. Milbrath dan M. Goel

Menurut Milbrath dan Goel bahwa Partisipasi politik masyarakat Amerika dapat dibagi kedalam tiga katagori yaitu;

1. Pemain (*Gladiators*) yaitu orang yang sangat aktif dalam dunia politik.

2. Penonton (*Spectators*) yaitu orang yang aktif secara minimal, termasuk memakai hak pilihnya
3. Apatitis (*Apathetics*) yaitu orang yang tidak aktif sama sekali, termasuk tidak memakai hak pilihnya.



Aktivist (Activist)

- The Deviant (pembunuh dengan maksud politik, pembajak, dan teroris)
- Pejabat publik atau calon pejabat publik
- Fungsionaris partai politik, pimpinan kelompok kepentingan.

Partisipan (Participants)

- Orang yang bekerja untuk kampanye,
- Anggota partai secara aktif,
- Partisipan aktif dalam kelompok kepentingan dan tindakan-tindakan yang bersifat politis
- Orang yang terlibat dalam komunitas proyek

Penonton (Onlookers)

- Orang yang menghadiri reli-reli politik
- Anggota dalam kelompok kepentingan
- Pe-lobby
- Orang yang terlibat dalam diskusi politik
- Pemerhati dalam pembangunan politik

Gambar : 2

Apolitis (Apolitical)

- Orang yang tidak sama sekali melibatkan diri dalam urusan politik

Gambar : 2
Piramida Partisipasi Politik Menurut David F. Roth dan Frank L. Wilson

Menurut Roth dan Wilson, partisipasi politik masyarakat terbagi dalam empat kategori yaitu ;

1. Aktivist (*Aktivist*) yaitu orang yang melakukan kekerasan dengan tujuan politik seperti pembunuhan, pembajak, dan teroris. Pejabat publik atau calon pejabat publik. Fungsionaris partai politik dan pimpinan kelompok kepentingan
2. Partisipan (*Perticipants*) yaitu orang yang bekerja untuk kampanye, anggota partai secara aktif, partisipan aktif dalam kelompok kepentingan dan tindakan-tindakan yang bersifat politis serta orang yang terlibat dalam komunitas proyek
3. Penonton (*Onlookers*) yaitu orang yang menghadiri reli-reli politik, anggota dalam kelompok kepentingan, pe-lobby, pemilih, orang yang terlibat dalam diskusi politik dan pemerhati dalam pembangunan politik
4. Apolitis (*Apoliticals*) yaitu orang yang sama sekali tidak melibatkan diri dalam urusan politik.

Sedangkan W. Page (dalam Rahman, 2007:289) mengatakan bahwa kesadaran politik warga negara menjadi faktor determinan dalam partisipasi politik masyarakat, dan dapat diformulasikan ke dalam model yang terdiri dari empat tipe yaitu :

1. Apabila seseorang memiliki kesadaran politik dan kepercayaan terhadap pemerintah tinggi, maka partisipasi politik cenderung aktif
2. Sebaliknya kesadaran dan kepercayaan sangat rendah maka partisipasi politik menjadi pasif dan apatis
3. Kesadaran politik tinggi tetapi kepercayaan terhadap pemerintah rendah maka perilaku yang muncul adalah militan radikal
4. Kesadaran politik rendah tetapi kepercayaan pada pemerintah tinggi, maka partisipasinya menjadi sangat pasif dan hanya berorientasi pada *output* politik. Dengan demikian maka hubungan dari faktor-faktor tersebut di atas dapat digambarkan sebagai berikut :
 - a. Status sosial dan ekonomi, afiliasi politik dan pengalaman berorganisasi merupakan variabel

- pengaruh (independent)
- b. Kesadaran politik dan kepercayaan pada pemerintah sebagai variabel antara (intervening) dan
- c. Partisipasi politik merupakan variabel terpengaruh (dependen)

Menyimak esensi partisipasi yang selalu dikaitkan dengan tingkat kehadiran dalam berbagai helatan politik, maka ini berarti partisipasi sangat berkaitan dengan golongan putih (golput) pada helatan politik tersebut. Golput diartikan sebagai sebuah tindakan atau reaksi masyarakat dengan tindakan ketidakhadiran mereka dalam helatan politik. Dalam dunia politik dikenal tiga jenis golput antara lain: (1) golput ideologis, (2) golput politik, dan (3) golput teknis. Ketiga jenis golput tersebut adalah merupakan alasan atau faktor penyebab kenapa seseorang atau sekelompok orang tidak hadir atau tidak ikut serta dalam helatan politik. Golput ideologis adalah ketidakhadiran atau ketidakikutan seseorang atau sekelompok orang dalam helatan politik yang disebabkan karena yang bersangkutan tidak mengakui ideologi yang berkembang di negara tersebut. Karena tidak mengakui ideologi negaranya maka sekaligus juga tidak mengakui pemerintahan dan produk yang dihasilkan pemerintah tersebut termasuk berbagai helatan politik, seperti pemilu beserta proses-prosesnya. Di Indonesia politik ideologis ini nampaknya juga ada, bahkan cenderung meningkat dari setiap pemilu ke pemilu yang lain. Ada beberapa orang atau sekelompok orang bahkan secara terang-terangan mengatakan tidak mengakui Pancasila sebagai ideologi NKRI dan juga tidak mengakui pemerintah Indonesia beserta pemilu yang dilaksanakan. Untuk itu mereka tidak hadir dan tidak pernah berpartisipasi dalam setiap kegiatan pemilu yang dilaksanakan oleh pemerintah Republik Indonesia sepanjang masih mempergunakan ideologi pancasila sebagai dasar negara.

Golput politik adalah ketidakhadiran atau ketidakterlibatan warga negara dalam helatan politik seperti pilpres, pilkada, dan pileg karena alasan-alasan politik. Alasan-alasan politik yang dimaksud antara lain karena calon yang diusung partai tidak diinginkan oleh masyarakat yang bersangkutan atau visi

dan misi dari calon tidak sesuai dengan keinginan masyarakat setempat. Selain itu kapabilitas dan *track record* calon baik calon kepala daerah, calon legislatif, dan calon pejabat publik yang dipilih mempunyai tingkat aseptabilitas yang rendah di mata publik. Golput yang bersifat politik ini dapat diperbaiki bahkan dihilangkan, jika partai politik dapat mengusung calon pejabat publiknya yang mempunyai aseptabilitas yang tinggi, karena memiliki *track record*, dan kapabilitas dan investasi sosial yang memadai. Golput politik ini juga dapat disebabkan karena penyelenggara pemilu seperti KPU dan Bawaslu tidak diakui eksistensinya seperti netralitasnya, profesionalnya, termasuk juga latar belakang penyelenggaranya. Karena keraguan terhadap eksistensi penyelenggara ini, maka secara politik enggan atau tidak mau berpartisipasi dalam pemilu.

Golput teknis yang dimaksud dalam hal ini adalah ketidakhadiran warga karena terkendala oleh hal-hal yang bersifat teknis dan biasanya bersifat administratif. Berbagai kendala atau administratif yang sering terjadi dalam helatan politik di Indonesia antara lain tidak tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT), tidak mendapat surat panggilan, tidak memiliki KTP atau KK, atau kesalahan dalam pendataan atau pencatatan oleh penyelenggara. Intinya mereka tidak hadir bukan karena niat dan ketidaksukaan, namun murni karena kendala administrasi baik karena kesengajaan penyelenggara atau pemimpin lokal, maupun karena kendala teknis yang tidak disengaja atau kurang cermatan penyelenggara dan pemimpin lokal seperti *kelian* dusun, kepala lingkungan, maupun petugas KPPS. Mobilisasi penduduk dan sistem administrasi yang tidak bagus dapat juga menjadi pemicu munculnya golput yang bersifat teknis.

3.3 Demokrasi dan Partisipasi dalam Desa Dinas

Refleksi demokrasi dalam sistem pemilu yang sesungguhnya justru tercermin di tingkat desa seperti kita ketahui bahwa semua pejabat publik di Indonesia termasuk kepala desa dipilih secara langsung oleh masyarakat. Ini artinya kepala desa keberadaannya karena dipilih secara langsung oleh masyarakat



Panitia Pemilihan Perbekel Desa Kuku, Kecamatan Marga, Tabanan, menghitung suara di TPS.

desa bersangkutan. Calon kepala desa dipersyaratkan harus berasal dan berdomisili di desa bersangkutan atau paling tidak harus sudah lama tinggal di desa bersangkutan. Ini artinya seorang calon kepala desa harus sudah mengenal masyarakat dan *problem* sosial yang ada di desa bersangkutan dan sekaligus juga calon kepala desa tersebut dikenal dengan baik oleh masyarakat desa. Karena interaksi yang intens antara calon kepala desa dan masyarakat desa, masyarakat tidak hanya terlibat dalam pemilihan namun juga ikut dalam menyeleksi calon kepala desa. Mereka dapat terlibat langsung dalam menyeleksi karena pada dasarnya calon kepala desa tersebut telah diketahui latar belakangnya, rekam jejak (*track record*), jiwa dan investasi sosialnya, termasuk juga karakter dan lingkungan keluarganya. Karena mengetahui dengan baik pribadi dan karakteristik kepemimpinan calon kepala desa tersebut, maka masyarakat dengan mudah dapat menentukan pilihan politiknya. Dengan demikian demokrasi yang sesungguhnya yang menekankan pada keterlibatan masyarakat dari proses seleksi sampai dengan pemilihan terdapat dalam pemilihan kepala desa ini.

Proses pemilihan kepala desa hampir sama dengan proses pemilihan pejabat publik supra lokal seperti pemilihan bupati/

walikota, gubernur, bahkan presiden. Seluruh tahapannya pun memiliki kemiripan bahkan nyaris sama. Dalam pemilihan kepala desa juga mengikuti tahapan seperti pendaftaran dengan melengkapi berbagai persyaratan administrasi, tes kesehatan, bahkan sampai debat calon untuk memaparkan visi dan misi mereka di hadapan masyarakat. Demikian juga dalam mengukur tingkat partisipasi, tingkat kehadiran warga dipengaruhi oleh berbagai faktor antara lain rekam jejak (*track record*) calon, kapabilitas calon, dan juga investasi sosial yang dilakukan calon bersangkutan. Apa yang dilakukan calon kepala daerah seperti bupati/walikota maupun gubernur yakni melakukan *lobby-lobby* sebelum pemilihan juga terjadi dalam pemilihan kepala desa. Fenomena pemilihan kepala desa yang telah terjadi di Bali akhir-akhir ini bahkan mungkin Indonesia mencerminkan adanya *lobby-lobby* politik melalui pendekatan tokoh-tokoh masyarakat, bahkan politik transaksional seperti jual beli suara atau imbal jasa suara dengan kompensasi uang atau barang juga telah terjadi.

Janji-janji politik seperti layaknya calon kepala daerah juga nampak dalam pemilihan calon kepala desa. Ada kontrak politik yang dilakukan dengan perjanjian memberikan kompensasi finansial atau bantuan pada entitas-entitas masyarakat yang memberikan suara banyak. Tingginya atmosfer dan kuatnya persaingan dalam perebutan calon kepala desa disebabkan karena kepala desa saat ini merupakan jabatan politik yang dapat berimplikasi ekonomi dan karier politik. Seorang kepala desa di Badung rata-rata menerima *take home pay*, gaji dan tunjangan sebesar Rp 15.000.000, belum lagi jasa-jasa yang lain seperti transaksi jual beli tanah, fasilitas kendaraan, maupun jasa-jasa lainnya. Selain itu kepala desa juga mendapatkan kompensasi non finansial berupa kesempatan untuk studi banding bukan hanya di dalam provinsi namun sudah keluar provinsi bahkan hingga keluar negeri.

Berbagai kompensasi finansial dan kenyamanan fasilitas yang dinikmati kepala desa ini menyebabkan jabatan kepala desa menjadi incaran, sumber perebutan, bahkan juga dapat menjadi sumber konflik. Selain imbal jasa dan kenyamanan fasilitas

tersebut jabatan kepala desa menjadi menarik karena jabatan kepala desa bisa menjadi jalur politik untuk karier politik yang lebih tinggi seperti calon legislatif (DPR), maupun calon bupati/walikota dan calon wakil bupati/wakil walikota. Intinya jabatan kepala desa selain memberikan dampak ekonomi, juga menjadi loncatan jalur politik yang baik karena dapat berinvestasi langsung kepada masyarakat dan sekaligus juga dapat lebih awal melakukan pemetaan politik untuk karier politik berikutnya.

Kesamaan pejabat politik supra lokal dan kepala desa bukan hanya soal proses pemilihannya, namun juga dalam implementasi pelaksanaan tugasnya. Kalau pejabat supra lokal seperti bupati/walikota maupun gubernur dikontrol, diawasi, dan berpartner dengan DPR, kepala desa juga dikontrol, diawasi, dan berpartner dengan legislatif desa yang disebut Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Seperti halnya DPR, BPD juga diambil dari tokoh-tokoh masyarakat yang representatif mewakili masyarakat karena kemampuan dan dedikasinya pada desa yang juga dipilih secara langsung oleh masyarakat desa. Bedanya dengan DPR, BPD tidak dipilih seperti layaknya pemilihan DPR melalui sistem pemilu secara langsung. Dalam pemilihan BPD masyarakat menunjuk langsung tokoh-tokoh masyarakat yang dianggap mumpuni secara kemampuan dan ketokohnya, serta rekam jeaknya untuk mewakili mereka sebagai legislatif desa.

Dalam melaksanakan tugas kepala desa selain berpartner dengan BPD, juga merencanakan dan melaksanakan program pembangunan dengan kelembagaan desa yang disebut dengan Lembaga Permusyawaratan Masyarakat (LPM). LPM ini berfungsi untuk menyusun perencanaan dan mengawal segala program pembangunan yang ada di desa seperti layaknya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) di tingkat kabupaten maupun provinsi. Bedanya LPM dengan BAPPEDA, kalau LPM tidak digaji secara rutin setiap bulan bahkan mungkin cenderung tidak mendapatkan imbal jasa, sedangkan pegawai BAPPEDA karena merupakan aparatur negara maka digaji setiap bulan oleh negara.

3.4 Demokrasi dan Partisipasi dalam Desa Adat

Berbeda dengan desa dinas, desa adat di Bali yang juga diakui keberadaannya oleh Undang-undang dan memiliki hak otonom, melaksanakan pergantian pemimpin yang berbeda dengan kepala desa dinas. Seperti telah dipaparkan dalam bab sebelumnya, di Bali ada tiga tipologi desa adat yakni *hulu apad*, *apanage* (Desa Adat Majapahit), desa adat *anyar* (baru). Sistem pemilihan atau suksesi kepemimpinan pada tiga desa adat ini berbeda-beda. Pada dasarnya desa *hulu apad* melakukan pergantian kepemimpinan dengan cara senioritas. Artinya siapa yang paling senior umur perkawinannya di desa bersangkutan maka yang bersangkutanlah yang menjadi *hulu* desa atau pemimpin desa. Kepemimpinan desa adat *hulu apad* ini pada dasarnya kepemimpinan kolektif yakni dipimpin oleh banyak orang yang pada umumnya umur perkawinannya paling tua di desa tersebut. Antara desa adat *hulu apad* yang satu dengan *hulu apad* yang lain mempunyai sebutan dan sistem *hulu apad* yang berbeda-beda. Yang artinya sistem pergantian kepemimpinan dan model kolektivitasnya juga tidak sama. Untuk desa adat *apanaga* (Majapahit) sistem pergantian kepemimpinannya ada yang berdasarkan keturunan namun ada juga yang berdasarkan musyawarah mufakat yang dipilih masyarakat berdasarkan ketokohan. Sedangkan desa adat baru (*anyar*) karena merupakan desa adat yang dibentuk karena migrasi, maka sistem pemilihannya cenderung pemilihan secara langsung baik melalui *voting* maupun musyawarah mufakat.

Walaupun tiga tipologi di atas melakukan pemilihan secara berbeda-beda, namun akhir-akhir ini telah terjadi negaranisasi dalam proses pemilihan *kelian* desa adat. Negaranisasi yang dimaksud model pemilihannya telah mengikuti model pemilihan layaknya pemimpin negara atau pejabat publik seperti bupati/walikota, gubernur dan sejenisnya, termasuk juga sistem demokrasi yang dianut pun telah mengadopsi demokrasi ala negara. Desa *hulu apad* misalnya walaupun masih melaksanakan sistem pergantian pemimpin berdasarkan senioritas, namun struktur kepengurusan adat dilengkapi lagi



Krama pasang baliho pemilihan Bendesa Adat Kedonganan, Kecamatan Kuta, Badung.
 Sumber foto: internet

dengan struktur kepengurusan adat seperti desa adat yang lain, yakni ada *bendesa* (ketua), sekretaris (*penyarikan*), dan bendahara (*petengen*), dan seksi-seksi yang lain. Struktur ini merupakan tambahan dan munculnya merupakan proses penyeragaman yang dilakukan orde baru melalui Perda Nomor 8. Tahun 1978 yang dipakai sebagai dasar untuk melaksanakan lomba desa adat. Proses penyeragaman ini akhirnya berlanjut terus sampai saat ini sehingga seluruh desa adat *hulu apad* di Bali memiliki struktur kepengurusan adat yang melengkapi *hulu* desa yang masih bertahan.

Demikian juga halnya dengan desa *apanaga*, walaupun ada desa *apanaga* yang menganut sistem keturunan dalam pergantian *kelian* desa adatnya namun saat ini sistem pemilihannya juga dilakukan dengan sistem *voting* dan nanti pemenangnya diarahkan (rekayasa) dari keturunan yang dikehendaki. Artinya sistem pergantian kepemimpinan yang lama melalui sistem keturunan tetap diadopsi, namun negaranisasi dengan demokrasi ala negara tetap juga dijalankan. Fenomena menarik dan bahkan mungkin menjadi catatan penting dalam suksesi kepemimpinan desa adat ini adalah pemilihan adalah sistem pemilihan yang

tidak lagi memakai *spirit* musyawarah mufakat namun telah menjadikan model demokrasi negara yakni *voting* sebagai *role model*. Kalau dulu walaupun pemilihannya secara langsung oleh masyarakat, namun musyawarah mufakat dengan memilih seorang figur yang ketokohnya diakui namun sekarang pemilihan calon bendesa adat telah dilakukan melalui *loby-loby* politik. Kalau dulu masyarakat yang mendatangi seorang tokoh untuk mau menjadi *kelian* desa adat, *kelian banjar* atau sebutan lainnya, dan pendekatan masyarakat tersebut juga dilakukan berkali-kali oleh masyarakat yang bersangkutan, namun kali ini berlaku sebaliknya. Seorang calon *kelian* desa adat atau *kelian banjar* adat yang justru mendatangi masyarakat untuk bisa dipilih dalam pemilihan *kelian* desa adat melalui *voting*.

Perubahan paradigma dari musyawarah mufakat menjadi *lobi-lobi* politik disebabkan oleh berbagai faktor antara lain karena konsensi ekonomi yang diterima oleh *bendesa* adat. Seperti telah disampaikan pada bab sebelumnya setelah tumbang nya orde baru desa adat mendapatkan konsensi ekonomi dan tambahan kewenangan yang diberikan oleh supra lokal. *Bendesa* adat saat ini telah diberikan kompensasi ekonomi, bantuan sosial, sampai dengan kendaraan bermotor. Desa adat



Pemilihan Bendesa Adat Galiukir, Kecamatan Pupuan, Tabanan. Sumber foto mediagaliukir

juga diberikan kewenangan-kewenangan seperti izin investasi, mengatur penduduk pendatang, bahkan melakukan pungutan pada obyek-obyek wisata yang kesemuanya itu berimplikasi pada imbal jasa ekonomi. Tambahan kewenangan dan konsesi ekonomi ini menjadi pemicu dan sekaligus merubah paradigma masyarakat dalam pemilihan *kelian* desa adat dari model musyawarah mufakat menjadi model persaingan yang ketat yang berujung pada *voting*. Menariknya lagi calon *kelian* desa adat juga wajib menyampaikan visi dan misi dihadapan masyarakat adat (*krama* desa) bahkan sampai melakukan *marketing* politik seperti pemasangan baliho, spanduk, pamflet yang berisi visi dan misi serta meminta dukungan kepada masyarakat.

Sama halnya dengan kepala desa dinas, jabatan *kelian* desa adat juga merupakan jabatan strategis untuk karir politik seorang tokoh. Dengan menduduki jabatan *kelian* desa adat yang bersangkutan dapat melakukan investasi politik dan melakukan *mapping* politik, sehingga mempermudah untuk meniti karier di politik seperti menjadi calon legislatif (DPR). Banyak contoh yang memperlihatkan bahwa mantan-mantan *kelian* desa adat telah sukses menjadi calon legislator baik di tingkat kabupaten/kota maupun provinsi melalui jalur *bendesa* adat. Jalur ini nampaknya disadari betul oleh politisi-politisi sehingga perebutan *bendesa* adat menjadi sangat ketat dan atmosfer pemilihan *kelian bendesa* adat pun menjadi sangat tinggi. Catatan penting yang dapat diambil dari fenomena pemilihan *kelian bendesa* adat ini adalah telah terjadinya transformasi sistem pergantian kepemimpinan *bendesa* adat dari sistem musyawarah mufakat ke sistem *voting*. Telah terjadi transformasi dari tradisi dipinang menjadi pengemis suara. Dan juga yang tidak kalah penting adalah *bendesa* adat yang dulunya adalah simbolik status telah bergeser menjadi profesi dan jalur politik sehingga imbalan dan masa tugas menjadi perebutan.

3.5 Patologi Sosial dalam Demokrasi Lokal

Patologi berasal dari kata *pathos* yang berarti menderita atau penyakit, sedangkan *logos* berarti ilmu. Dengan demikian

patologi berarti ilmu tentang penyakit (Kartini & Kartono, 1992: 1). Sementara itu konsep sosial dimaknai sebagai suatu tempat atau wadah pergaulan antar manusia yang perwujudannya berupa kelompok manusia atau organisasi yang berinteraksi dan berhubungan secara timbal baik (Burlian, 2016: 13). Berdasarkan konsep tersebut, maka patologi sosial dapat dimaknai sebagai ilmu tentang gejala-gejala sosial yang dianggap (sakit) yang disebabkan oleh faktor-faktor sosial yang berhubungan dengan hakikat manusia dalam hidup bermasyarakat. Konsep lain tentang patologi sosial dapat juga diartikan sebagai sebuah tingkah laku sosial yang bertentangan dengan norma kebaikan, stabilitas lokal, pola kesederhanaan, moral hak milik, solidaritas kekeluargaan, disiplin, kebaikan, dan hukum formal (Kartini & Kartono, 2001: 1).

Senada dengan pendapat di atas dalam Kompasiana.com tahun 2009, mengartikan patologi sosial sebagai gejala ketidaksesuaian antar berbagai unsur dari keseluruhan sehingga dapat membahayakan kehidupan kelompok atau merintangi pemuasan keinginan mendasar anggota-anggotanya. Sedangkan Soerjono Soekamto dalam Sosiologi sebagai Suatu Pengantar mengatakan bahwa patologi sosial adalah suatu ketidaksesuaian antara unsur-unsur kebudayaan atau masyarakat yang membahayakan suatu kelompok sosial (Soekamto, 2012: 312).

Pada dasarnya patologi sosial dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain faktor keluarga, faktor lingkungan, dan faktor pendidikan. Faktor lain yang juga memengaruhi atau menjadi penyebab munculnya permasalahan sosial atau patologi sosial disampaikan juga oleh Abdul Jalil dan Rafiuddin dalam bukunya Prinsip-Prinsip dan Strategi Dakwah. Penyakit sosial yang disampaikan Abdul Jalil dan Rafiuddin ini dilihat dari perspektif Islam. Adapun tiga penyebab penyakit sosial tersebut antara lain: problematika akibat Akhlak serta Syariah, problematika Ukhuah Islamiah, dan problematika generasi (Abdul Jalil dan Rafiuddin, ...:53-54).

Dari berbagai pandangan konsep patologi sosial tersebut penulis akan mencoba melihat potret patologi sosial dalam demokrasi lokal di Bali. Patologi sosial dalam demokrasi lokal



Salah satu spanduk patologi sosial. Sumber foto: internet

yang dimaksud dalam tulisan ini adalah, adalah patologi sosial yang terjadi pada desa dinas dan desa adat di Bali. Berbagai patologi sosial yang terjadi dalam kepemimpinan lokal khususnya dalam mewujudkan demokrasi lokal antara lain maraknya kepala desa menjadi tim sukses dalam helatan politik seperti tim sukses calon bupati/walikota, gubernur, atau tim sukses calon legislatif. Patologi yang lain juga dapat ditunjukkan dengan contoh keterlibatan *kelian* dusun sebagai *broker* atau makelar suara dalam helatan politik, bahkan melakukan kecurangan dalam helatan politik ketika hari pencoblosan. Barter politik atau melakukan politik transaksional berupa tukar sejumlah suara dalam pemilu dengan bantuan sosial seperti bantuan balai dusun, bangunan infrastruktur jalan dan sebagainya dalam pemilu juga merupakan patologi sosial yang terjadi dalam kepemimpinan lokal di Bali.

Untuk desa adat dijumpai juga beberapa patologi sosial seperti perilaku *pecalang* yang melakukan pengaturan lalu lintas jalan sampai dengan terlibat dalam pemeriksaan STNK sepeda motor seperti layaknya polisi lalu lintas. Menutup jalan tanpa berkoordinasi dan meminta izin kepada pejabat berwenang

seperti pemerintah daerah khususnya dinas perhubungan dan dinas ketertiban juga merupakan patologi sosial yang sering terjadi dalam desa adat. Akhir-akhir ini muncul juga polemik bahkan sumber konflik yang diakibatkan oleh patologi sosial yang dilakukan oleh desa adat seperti melakukan pungutan liar kepada wisatawan dan investor yang masuk ke desa adat bersangkutan.

Dalam helatan politik desa adat juga sering melakukan patologi sosial seperti halnya desa dinas, yakni keterlibatan *kelian* desa adat sebagai tim sukses, *broker* politik, atau melakukan politik transaksional dengan melakukan pertukaran suara dengan bantuan sosial seperti balai banjar dan *gamelan* (instrumen musik tradisional). Dalam fenomena politik ini bahkan ditemui beberapa entitas masyarakat lokal telah berani secara terang-terangan memasang baliho atau spanduk yang mengklaim wilayah tersebut adalah milik partai tertentu atau calon legislatif tertentu. Demikian juga tentang keberanian mereka memproklamirkan diri bahwa di daerah tersebut siap melakukan politik transaksional dengan spanduk terpasang **“kami siap menerima serangan fajar”**. Spanduk lain yang juga pernah muncul dalam suatu wilayah masyarakat lokal antara lain bertuliskan **“ada uang, ada suara”**, **“jangan datang kalau tanpa uang”**, **“makin banyak bantuan, makin banyak suara”**, serta tulisan-tulisan lain yang sejenis yang sifatnya membuka diri untuk politik transaksional. ❖



GLOBALISASI DAN KEARIFAN LOKAL DALAM KEPEMIMPINAN

4.1 Kepemimpinan dan Modernisasi

Konsep kepemimpinan berbeda dengan konsep kekuasaan. Ini artinya bahwa seorang pemimpin berbeda dengan seorang penguasa. Dalam definisi kepemimpinan, disebutkan bahwa kepemimpinan adalah teknik, seni, dan proses untuk memengaruhi orang lain agar orang lain mau melakukan sesuatu sesuai dengan keinginan yang mempengaruhi dan melakukannya dengan senang hati. Sedangkan konsep kekuasaan, memang identik dengan kepemimpinan, namun titik tekannya adalah pada kemampuan dan kekuatan. Memang antara kepemimpinan dan kekuasaan sama-sama memengaruhi orang lain agar orang lain mau melakukan sesuatu sesuai dengan yang mempengaruhi. Namun kekuasaan menitikberatkan kepada kekuatan dan kemampuan, karena memang *power* bersinonim dengan *streght*, *energy*, dan *force*. Karena itu, dalam memengaruhi orang lain, kekuasaan akan mempergunakan sanksi, ancaman, dan sumber-sumber *koorsive power* dalam menjalankan fungsinya. Sedangkan kepemimpinan, dalam memengaruhi orang lain akan menitikberatkan pada pendekatan persuasif dan negosiasi sehingga lebih bersifat manusiawi. Oleh karenanya kepemimpinan memerlukan seni dan teknik dalam penerapannya, (Yukl dalam Indah Komsiyah, 2016: 2).

Berdasarkan konsep di atas, jelas bahwa seorang pemimpin harus kaya akan seni, teknik dan berbagai metode pendekatan persuasif agar bawahan, anggota organisasi, atau masyarakat yang dipengaruhi mau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan perasaan senang hati dan berdasarkan inisiatif diri sendiri. Dalam konteks kepemimpinan nasional, maka masyarakat atau warga negara akan mau melakukan sesuatu atau terlibat dalam berbagai kebijakan dan program pembangunan, jika pemimpin nasional dapat memengaruhi dengan berbagai teknik dan seni sesuai dengan karakteristik adat budaya masyarakat yang bersangkutan.

Mewujudnyatakan konsep kepemimpinan di atas, tentu tidak mudah dalam organisasi publik, apalagi menyangkut urusan negara sebesar Indonesia. Seperti diketahui, berbagai fungsi pemerintah yang harus diketahui oleh seorang pemimpin, yang berkaitan dengan keperluan masyarakatnya sangatlah kompleks dan bahkan cenderung tak terbatas. Secara teori administrasi publik, paling tidak ada lima fungsi pokok pemerintah yang harus dijalankan yang berkaitan dengan masyarakat. Lima fungsi tersebut, antara lain: (1) melayani masyarakat, (2) mensejahterakan masyarakat, (3) memberdayakan masyarakat, (4) merespon berbagai persoalan masyarakat, dan (5) menertibkan masyarakat. Lima fungsi di atas merupakan fungsi minimal yang harus dijalankan oleh pemerintah, yang berkaitan dengan keperluan dan persoalan masyarakat. Ini berarti, seorang pemimpin atau pejabat publik baik pada level pusat, provinsi, kabupaten/kota, maupun desa akan mengalami dan menghadapi berbagai fungsi tersebut. Dalam level apapun, apalagi pada level pemerintah pusat seperti presiden dan kabinetnya wajib memiliki teknik dan seni untuk menggerakkan roda pemerintahan, sehingga lima fungsi tersebut dapat terimplementasi secara optimal.

Dalam konteks kepemimpinan nasional, mengimplementasikan teori-teori kepemimpinan dan juga mempraktekkan teknik-teknik yang relevan dengan karakteristik masyarakat, tentu tidaklah mudah. Seperti diketahui, negara Indonesia adalah negara yang besar, memiliki wilayah yang luas, dan penduduk yang sangat banyak. Negara Indonesia juga

merupakan negara kepulauan terbesar di dunia dengan berbagai kekayaan alam yang banyak dan berlimpah yang tentunya juga memiliki berbagai ragam persoalan. Berbagai persoalan yang ada, baik yang bersifat fisik maupun sosial, baik yang ditimbulkan oleh alam maupun karena perilaku manusia, tentu tidak terhitung jumlahnya yang terdapat di negara yang besar seperti Indonesia. Kompleksitas berbagai persoalan tersebut tentu tidak mudah untuk ditangani, dan direspon dengan cepat oleh seorang pemimpin. Keterbatasan sumber daya serta keterbatasan alat-alat pemenuh masyarakat tentu akan dapat menambah berbagai persoalan baru, serta melengkapi kompleksitas permasalahan yang sudah ada. Untuk itu, seorang pemimpin negara harus mampu melakukan delegasi, koordinasi, sinergisitas, serta mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam menyelesaikan berbagai persoalan tersebut. Ini artinya, seorang pemimpin harus mampu menjadi sumber pemersatu, sumber pengintegrasian, serta motivator dalam menggerakkan masyarakatnya.

Di era kekinian berbagai persoalan sosial sering kali muncul akibat adanya kemajuan teknologi informasi yang dibawa oleh arus modernisasi. Kemajuan teknologi informasi ini menurut Giddens, bisa berimplikasi dua hal yakni menimbulkan rasa aman, nyaman, efektif, dan efisien yang menurutnya disebut dengan *ontological security*. Implikasi yang lain, kemajuan teknologi juga dapat menimbulkan berbagai persoalan dan bahaya, seperti berita *hoax*, manipulasi data, *bullying*, dan sejenisnya yang menurutnya disebut dengan *high consequence risk*. Bahaya dan efek-efek negatif ini bukanlah takdir, namun merupakan *manufactory risk*, yakni bahaya, resiko, dan efek negatif yang direkayasa dan diciptakan sendiri oleh manusia. *High consequence risk* bukan hanya bersifat teknologi, namun juga dapat bersifat sosial dan salah satu pemicunya adalah berkembangnya *reflexivity* yang terjadi pada manusia modern. *Reflexivity* manusia modern yang dimaksud Giddens adalah berkembangnya kemampuan manusia untuk berpikir kreatif, inovatif, dan berimajinasi yang tinggi sehingga memunculkan karya inovasi-inovasi baru beserta berbagai efek positif dan negatif yang sering kali tak terkontrol. Fenomena kemajuan teknologi



Pecalang berkomunikasi dengan handy talkie (HT)

informasi yang merupakan imbas modernisasi yang dibawa oleh arus globalisasi ini, sangat terasa pada masyarakat Indonesia sehingga jika tidak terkontrol dengan baik, dapat berimplikasi kepada bahaya yang tak terkendali. Seperti yang dikatakan Giddens, bahwa modernisasi dan globalisasi diibaratkan sebagai *juggernaut*, yakni seperti truk besar yang lepas kendali yang dapat menghancurkan apa saja termasuk kehidupan dan tatanan sosial yang sudah mapan. Dari fenomena kemajuan teknologi informasi tersebut, maka seorang pemimpin harus memahami efek positif dan negatif modernisasi ini bagi tatanan sosial masyarakatnya. Walaupun mungkin tidak mengetahui secara teknis ilmu teknologi informasi, namun seorang pemimpin saat ini sudah harus paham cara beradaptasi, menyaring, dan sekaligus membentengi negara dan masyarakat terhadap efek negatif yang ditimbulkan. Artinya seorang pemimpin harus mampu membuat kebijakan dan menentukan sumber daya manusia yang dapat menangani berbagai persoalan negatif kemajuan teknologi, sekaligus juga mampu mengadopsi kemajuan teknologi tersebut untuk menjadi kekuatan, potensi, dan pada akhirnya menjadi karya inovasi yang membanggakan bangsa dan negara. Intinya seorang pemimpin mampu beradaptasi dengan globalisasi dan

moderenisasi, mampu menyiapkan formulasi kebijakan yang adaptif, serta mampu melihat potensi anak-anak bangsa dan sekaligus mengarahkannya menjadi sumber kekuatan bangsa.

Berbagai persoalan dan masalah yang dihadapi semua bangsa termasuk Indonesia saat ini bukanlah hanya persoalan modernisasi dan teknologi semata. Namun juga menghadapi berbagai persoalan lain, seperti perilaku masyarakat, demokrasi yang kebablasan dan keluar dari konteks ke Indonesiaan, tingkat kepercayaan yang rendah (*low trust society*), bahkan kenakalan dan kebebasan pers yang kebablasan. Persoalan-persoalan lain yang juga ditemui saat ini adalah persoalan patologi birokrasi, yakni mal praktik yang terjadi pada birokrasi, seperti tidak netral, politisasi birokrasi, *spoil system*, sampai dengan kelalaian dalam memberikan pelayanan. Jika pada birokrasi muncul patologi birokrasi, pada masyarakat juga sering muncul patologi sosial, yakni berbagai penyimpangan perilaku sosial yang berimplikasi kepada terganggunya pranata sosial, tatanan sosial, bahkan melanggar kaedah-kaedah sosial dan agama. Berbagai persoalan termasuk patologi birokrasi dan patologi sosial yang sering muncul di akhir-akhir ini, dapat juga disebabkan oleh berkembangnya *reflexivity* pada manusia seperti yang disebutkan di atas, namun dapat juga karena melemahnya otoritas negara yang tentu dipengaruhi oleh lemahnya karakteristik kepemimpinan. Melihat fenomena ini maka ke depan Indonesia nampaknya memerlukan pemimpin yang kuat (*strong leadership*) yang mampu mengambil kebijakan dan tindakan tegas dalam rangka meluruskan berbagai patologi birokrasi dan sosial yang terjadi. Tentu saja untuk menjadi *strong leadership* dalam konteks ini adalah pemimpin yang mampu sebagai suri tauladan, sumber pemersatu dan sekaligus juga sebagai manajer dalam mengelola pemerintahan dan entitas-entitas sosial termasuk menentukan dan mengarahkan pimpinan-pimpinan organisasi dan pranata sosial yang ada. Berkaca dari fenomena di atas, maka pemimpin nasional ke depan selain memiliki visi dan misi yang jelas, tentu harus mampu sebagai manajer, sebagai sumber pemersatu, dan motivator yang kuat bagi masyarakatnya.

4.2 Kepemimpinan Transformasional

Berbicara mengenai masalah kepemimpinan, termasuk kepemimpinan nasional, nampaknya telah banyak mendapatkan kajian dan ditulis dalam berbagai jurnal ilmiah termasuk juga jurnal populer, buku, dan media massa. Dari berbagai konsep kepemimpinan, dapat dikatakan bahwa kepemimpinan merupakan fenomena yang paling banyak dicermati dan paling susah dimengerti. Namun demikian fenomena kepemimpinan tetap menjadi fenomena menarik dan merupakan konsep yang sering menimbulkan multitafsir, (Widokarti, 2018: 2). Demikian juga halnya tentang model kepemimpinan, banyak organisasi privat maupun pemerintah hingga level negara menerapkan berbagai model kepemimpinan dan sering kali model kepemimpinan ini berganti setiap dekade, bahkan setiap terjadi pergantian kepemimpinan. Secara teoretik model kepemimpinan banyak ragamnya, antara lain model demokratis, model otoriter, model aristokrasi, model *lassepaire*, sampai dengan kepemimpinan transformasional. Dalam tulisan ini penulis mencoba untuk menawarkan model kepemimpinan transformasional sebagai model kepemimpinan nasional di masa mendatang, khususnya dalam menghadapi dinamika kehidupan masyarakat yang diwarnai oleh derasnya arus globalisasi dan modernisasi yang berimplikasi kepada kemajuan teknologi beserta efek negatif dan positifnya. Kepemimpinan transformasional sendiri sebenarnya juga telah banyak dikaji dan diulas, sehingga ditemukan berbagai keunggulan sekaligus kelemahannya. Namun dari berbagai tulisan tersebut, banyak juga yang mengatakan bahwa teori kepemimpinan transformasional dianggap sebagai model yang paling unggul, karena menekankan kepada pendekatan kepemimpinan yang dimulai dari usaha merubah kesadaran, membangkitkan semangat, serta mengilhami bawahan atau anggota organisasi maupun masyarakat, sehingga mereka memiliki upaya untuk mengoptimalkan usahanya dan daya upayanya untuk mencapai tujuan yang mereka inginkan.

Kepemimpinan transformasional sendiri sebenarnya telah

lama muncul yang pada dasarnya diilhami oleh beberapa tulisan para ilmuwan, antara lain Burns (1970) dan Warren Denis (1980), yang menginspirasi munculnya paradigma baru dalam kajian fenomena kepemimpinan. Berbagai tulisan dari Burns lahir dari keingintahuannya untuk mengkaji beberapa pemimpin dunia ternama, seperti Mahatma Gandhi, Martin Luther King, Abraham Lincoln, Hitler, Stalin, sampai dengan Franklin Delano Roosevelt. Oleh Burns pemimpin-pemimpin tersebut telah mentransformasi para pengikutnya sehingga mereka dapat menjadi pemimpin yang mampu mengarahkan dirinya sendiri termasuk mentransformasi masyarakat (Burns, 1978:666).

Identik dengan tulisan Burns, Warren Denis juga menulis buku yang berjudul *Leaders* yang berisikan ulasan-ulasan yang mengidentifikasi beberapa pemimpin ternama dunia. Poin penting yang perlu dicermati dari tulisan Warren Denis ini adalah kemampuannya untuk mengidentifikasi berbagai tindakan dan perilaku para pemimpin dalam perspektif keterampilan dan kompetensi, sehingga dapat memengaruhi pengikutnya. Rasa turut dan keinginan agar dapat memengaruhi para pengikut ini, maka seorang pemimpin harus mampu mengelola isu-isu sentral, antara lain kemampuan berkomunikasi, kemampuan membangun kepercayaan, membangkitkan rasa hormat, dan mengidentifikasi berbagai resiko dan cara menanganinya (Warren Denis, 1985: 635).

Ahli lain yang juga menulis tentang kepemimpinan transformasional juga dilakukan oleh Herbert Kelman. Kelman bahkan berusaha untuk mengidentifikasi perbedaan kepemimpinan transformasional, dengan model kepemimpinan lain yakni kepemimpinan karismatik dan kepemimpinan transaksional. Di sini Kelman menstresing bahwa kepemimpinan transformasional menekankan kepada internalisasi nilai-nilai bersama yang menjadi pedoman tindakan. Sedangkan kepemimpinan karismatik, adalah ketaatan yang dilakukan melalui ekspektasi, kewibawaan, dan karisma. Sedangkan kepemimpinan transaksional, adalah kerelaan yang muncul karena ekspektasi akan imbal jasa maupun ketakutan akan

sanksi. Kepemimpinan transformasional yang dimaksudkan dalam hal ini adalah terjadinya internalisasi nilai-nilai bersama, tanpa mengharapkan suatu imbalan ataupun ketakutan terhadap sanksi. Namun mereka melakukan kepatuhan, ketaatan, maupun keikhlasan kerja berdasarkan kepada misi dan visi organisasi yang menjadi nilai bersama yang telah terinternalisasi (Marshall, 2011: 10).

Seiring dengan perkembangan zaman, model kepemimpinan transformasional juga mengalami perkembangan. Apa yang diuraikan oleh Burns maupun Warren Denis di atas oleh Avolio dikembangkan kembali menjadi empat dimensi, antara lain idealisasi pengaruh (*idealism influence*), motivasi inspirasional (*inspiration motivation*), konsiderasi individual (*individual consideration*), dan stimulasi intelektual (*intellectual stimulation*) (Avolio dalam Komasiyah, 2016: 7-8). Ciri-ciri kepemimpinan yang disampaikan Avolio di atas akhirnya terus berkembang dan dikembangkan oleh beberapa ilmuwan termasuk dalam penerapannya pada organisasi privat atau swasta. Sarros dan Santora adalah salah satu ilmuwan yang terinspirasi untuk mengembangkan kepemimpinan transformasional ini menjadi lima aspek, antara lain *inspirational motivation*, *integrity*, *innovation*, *impression management*, *individual consideration*, dan *intellectual stimulation* (Sarros & Santora, 2001: 383-393).

Melihat berbagai uraian tentang kepemimpinan transformasional di atas, nampaknya tipe kepemimpinan ini sangat relevan untuk diadopsi sebagai model kepemimpinan di masa mendatang, khususnya dalam upaya untuk merespon berbagai perkembangan zaman. Perlu diketahui bahwa dalam perkembangan paradigm administrasi publik, telah muncul paradigma baru yakni paradigma *New Public Service* (NPS) yang dibarengi dengan berkembangnya *good governance* dalam bidang pemerintahan. *New Public Service* menekankan kepada tata kelola pemerintahan yang tidak lagi bertumpu kepada pemerintah saja, apalagi hanya kepada seorang pemimpin tunggal. Namun harus melibatkan seluruh komponen masyarakat dalam melakukan apapun. Hal ini terlihat dari slogan *New Public Service* yakni *joint up thinking, and joint up action* dengan

kata kunci *citizen first, patiticifatif, leadership, persuasive, dan justice*. Artinya pemerintah harus mengutamakan kepentingan masyarakat dengan model kepemimpinan yang adaktif, negosiatif, dan partisipatif. Dalam paradigma *New Public Service* seluruh komponen masyarakat harus menjadi pemain, tidak ada yang boleh jadi penonton, sehingga masyarakat dapat ikut serta dilibatkan mulai dari membangun ide, perencanaan, implementasi, sampai dengan sebagai sosial kontrol. Melihat fenomena dan kompleksitas permasalahan Indonesia saat ini tentu penerapan *New Public Service* ini sangat relevan karena tidak mungkin pemerintah dapat mengerjakan sendiri permasalahan masyarakat dan tidak mungkin membangun ide hingga merespon persoalan masyarakat seorang diri tanpa dukungan masyarakat. Untuk itu maka kepemimpinan transformasional sepertinya identik dengan perkembangan paradigma *New Public Service* yang menitikberatkan kepada partisipasi masyarakat dengan pendekatan kemanusiaan sesuai dengan karakter, adat istiadat masyarakat yang bersangkutan. Nampaknya kepemimpinan transformasional ini mampu menjawab fenomena dan kebutuhan masyarakat, karena pada dasarnya Indonesia menganut sistem demokrasi yang mana konsep demokrasi tersebut dimaknai sebagai pembangunan oleh masyarakat, dari masyarakat, dan untuk masyarakat (Mujani, 2007: 56).

Selain relevan dengan perkembangan paradigma *New Public Service*, model kepemimpinan transformasional ini juga relevan dengan konsep *good governance* yang sering diadopsi oleh pemerintah dan sekaligus dapat dijadikan acuan dalam mengelola pemerintahan baik di tingkat nasional maupun daerah. Seperti diketahui konsep *government* yang menitikberatkan kepada konstitusi dan Undang-Undang telah bergeser menjadi konsep *good governance* yang menekankan pada peran serta atau partisipasi publik dalam formulasi dan implementasi kebijakan. Telah terjadi pergeseran dari *institutional central oriented* ke *society central oriented*. Konsep ini dikuatkan juga oleh kriteria *good governance* yang berisikan konsep partisipasi, penegakan hukum, transparansi, akuntabilitas, dan berorientasi kepada visi dan misi bersama. Melihat konsep

good governance tersebut, maka ada kesamaan antara spirit kepemimpinan transformasional dengan *good governance*. Antara kepemimpinan transformasional dan *good governance*, sama-sama menekankan kepada partisipatif, berorientasi kepada masyarakat, serta mengutamakan negosiasi, kompromi melalui pendekatan-pendekatan persuasif. Dengan model kepemimpinan yang bertumpu kepada kekuatan masyarakat, melalui tindakan membangkitkan semangat, motivasi, serta menguatkan nilai-nilai bersama, maka legitimasi pemerintah akan semakin kuat termasuk akan terkoreksi dengan cepat pula. Ini artinya demokratisasi akan semakin kuat dan sehat, sehingga terbangun kedaulatan masyarakat sesuai dengan konsep negara demokrasi yang mana Indonesia telah ditempatkan sebagai negara demokratis nomor dua di dunia.

Argumentasi kuat lainnya yang memungkinkan model kepemimpinan transformasional diadopsi saat ini dan untuk masa mendatang, adalah karena karakteristik kepemimpinan tersebut yang relevan dengan kondisi sosio-kultural masyarakat yang multikultural. Seperti diketahui bahwa Indonesia merupakan negara yang sangat heterogen dari berbagai aspek, antara lain agama, suku, adat-istiadat, pulau, bahasa, sistem kepemimpinan lokal, sampai dengan tata cara pergaulan di level desa. Undang-Undang otonomi daerah telah diberlakukan dan sudah menjadi komitmen untuk diimplementasikan secara konsisten. Ini artinya seluruh pemerintahan lokal pada daerah otonom harus diberikan otoritas atau kewenangan untuk mengelola daerahnya berdasarkan adat-istiadat, budaya, dan tata cara pergaulan hidup yang berkembang di daerah bersangkutan. Model pemerintahan semacam ini akan menjamin tumbuh kembangnya keanekaragaman budaya, adat-istiadat, serta model interaksi sosial yang telah berkembang. Berasumsi dari model implementasi otonomi daerah yang semacam ini, maka kepemimpinan nasional yang paling relevan untuk dikembangkan pada negara Indonesia saat ini adalah model kepemimpinan transformasional. Dengan model kepemimpinan transformasional, setiap pemerintah daerah akan mampu mengembangkan kreativitasnya, improvisasinya, serta inovasi daerahnya.

Setiap daerah akan mampu menumbuh kembangkan adat-istiadat, serta budaya yang heterogen di setiap daerah. Demikian juga dengan masyarakat, mereka akan memiliki kebebasan untuk berkreasi dan membangun interaksi sosial sesuai dengan karakteristik dan kebiasaan yang telah mereka sepakati pada entitas-entitasnya. Mereka juga akan merasa dilindungi dalam berkreasi dan berinovasi di lingkungan mereka. Karena pada dasarnya kepemimpinan transformasional menjamin kepercayaan dan kreativitas masyarakat serta individu (Tichy dan Devanna, 1990: 199)

4.3 Kepemimpinan dan Globalisasi

Istilah globalisasi memiliki sejarah yang menarik. Sekitar 20 tahun yang lalu istilah tersebut hampir tidak pernah digunakan dalam dunia akademik maupun dunia praktis. Namun sekarang istilah globalisasi hampir muncul di berbagai tempat, berbagai kegiatan, dan diungkap oleh siapa saja, dari kalangan akademik, politisi, tokoh masyarakat, hingga masyarakat biasa. Dapat dikatakan globalisasi merupakan konsep yang sering muncul bahkan sering menjadi isu sentral dalam berbagai diskusi baik bidang politik, budaya, sosial, maupun ekonomi. Dapat dikatakan bahwa globalisasi bukan hanya menjadi isu sentral saat ini, namun juga merupakan fenomena yang sangat revolusioner, (Giddens, 2001: 5). Menurut Giddens (2000: 33), globalisasi tidak hanya dimaknai sebagai hilangnya peran-peran negara serta bersifat internasionalisasi, namun juga dicirikan oleh berbagai fenomena sosial yang lain.

Seperti telah disampaikan dalam pendahuluan, bahwa globalisasi membawa modernisasi dan moderenisasi membawa berbagai kemajuan di berbagai bidang, salah satunya adalah kemajuan teknologi termasuk teknomogi informasi. Kemajuan teknologi yang dibawa oleh moderenisasi tersebut oleh Giddens berimplikasi kepada dua hal, yakni *ontological security*, dan *high consequence risk*. Artinya modernisasi dapat membuat manusia menjadi aman dan nyaman, berbuat efektif dan efisien, serta sekaligus dapat menimbulkan resiko yang sangat tinggi.

Jika fenomena ini dibiarkan liar atau berkembang tanpa batas, maka resiko dan bahaya yang ditimbulkan dapat berefek lebih luas dan membahayakan tatanan sosial serta kelangsungan hidup manusia. Kemajuan teknologi ini juga dikarenakan manusia modern dicirikan oleh berkembangnya *reflexivity*, yakni berkembangnya kemampuan manusia untuk berkreasi, berinovasi, dan membangun berbagai gagasan. Kemampuan manusia untuk mengembangkan ilmu dan teknologi melalui kemampuan *reflexivity* ini, selain membawa kemajuan di bidang pengetahuan dan teknologi, juga dapat berefek negatif bagi tatanan sosial dan hakekat hidup manusia, (Giddens, 2001: 12).

Fenomena seperti yang dipaparkan di atas, jika tidak dihentikan atau dibatasi, maka diibaratkan oleh Giddens sebagai truk besar yang lepas kendali, yang bisa menghancurkan apa saja termasuk tatanan sosial dan kelangsungan hidup manusia. Fenomena ini diibaratkan oleh Giddens sebagai sebuah metafor *Juggernaut* (truk besar yang meluncur tanpa kendali yang tidak ada satupun manusia yang dapat menghentikannya. Kita hanya bisa pasrah, dan memohon doa kepada Tuhan untuk bisa diselamatkan (Giddens (2000: x). Karakteristik globalisasi di atas hanyalah ilustrasi yang disampaikan Giddens, bahwa efek globalisasi menjadi sangat dahsyat baik efek positif maupun efek negatifnya. Untuk itu Giddens menyarankan agar efek modernisasi yang dibawa oleh globalisasi tersebut terarah dan dapat menyelamatkan kehidupan manusia, maka harus dibentengi oleh tradisi dan tatanan yang kuat yang tentunya dikomandani oleh seorang pemimpin yang kuat pula. Intinya fenomena globalisasi yang dicirikan oleh berbagai perubahan paradigma membutuhkan seorang pemimpin yang mampu menggerakkan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut. Menghadapi fenomena semacam ini diperlukan pemimpin yang unggul serta adaptif terhadap perubahan, mampu menangkap fenomena yang berkembang pada masyarakatnya baik yang disebabkan oleh faktor internal maupun faktor eksternal.

Dua dimensi globalisasi seperti yang disampaikan Giddens di atas, nampaknya identik dengan Cochrane dan Pain (dalam

Sri Suneki, 2012: 310), yang mengatakan bahwa para globalis mempercayai globalisasi memiliki konsekuensi nyata dan akan berdampak positif serta negatif. Ada yang optimis dan ada yang pesimis. Ada yang berpendapat bahwa dengan globalisasi kebudayaan lokal akan hilang diterpa oleh kebudayaan dan ekonomi global. Memaksakan akan bentuk yang sama, model yang sama juga merupakan dampak negatif dari globalisasi. Bagi aliran globalis positif, globalisasi dianggap akan menghasilkan masyarakat dunia yang toleran dan bertanggung jawab. Dari dua dimensi di atas, globalisasi menimbulkan tantangan dan permasalahan baru yang harus dijawab dan dipecahkan sehingga globalisasi cenderung berimplikasi kepada keuntungan dan kebaikan bersama. Dalam pandangan Cochrane dan Pain, kaum transformasional akan muncul diantara aliran globalis dan tradisional. Kaum transformasional dianggap mampu membawa perubahan dan sekaligus menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut.

Kepemimpinan transformasional selain menstranformasi masyarakat dari yang tradisional dan beradaptasi kepada globalisasi dan modernisasi, juga dipandang mampu mengambil nilai-nilai positif yang dibawa oleh perubahan paradigma akibat globalisasi tersebut. Seperti yang dikatakan Daniel C. Kielson (dalam Safaria, 2004: 12), globalisasi membawa lima perubahan paradigma, antara lain: (1) perubahan akan stabilitas menuju perubahan. Disini perubahan dimaknai sebagai hal yang biasa dan tidak perlu disikapi secara berlebihan. (2) kontrol pemberdayaan. Pemberdayaan memungkinkan semua masyarakat untuk berpartisipasi, sehingga dapat menumbuhkan rasa memiliki, dan komitmen kepada organisasi termasuk negara. (3) kompetisi menuju kolaborasi. Untuk yang ke tiga ini dimaknai sebagai kebutuhan perasaan menang bersama melalui kerja secara tim, agar persaingan tidak berdampak negatif bagi organisasi. (4) menekankan pada produk dan mesin menuju hubungan, yang artinya mencoba memahami fenomena secara menyeluruh (*holistic*). Sedangkan ke (5) keseragaman menuju keanekaragaman. Fenomena perubahan paradigma di atas memaksakan suatu organisasi termasuk juga negara

untuk memerlukan seorang pemimpin yang transformatif. Artinya diperlukan seorang pemimpin yang dapat menyikapi, beradaptasi, dan sekaligus mengambil poin-poin positif untuk dirumuskan kembali menjadi paradigma baru yang sesuai dengan kondisi masyarakat yang dipimpinnya.

Seorang pemimpin harus optimis menghadapi perubahan, karena perubahan itu sendiri tidak mungkin dihindari dan bahkan merupakan suatu kepastian, sehingga banyak orang mengatakan bahwa yang kekal itu hanyalah perubahan. Menurut John P. Kotter dan Dan S. Cohen dalam bukunya *"The Heart of Change"*, orang terdorong untuk berubah karena ia melihat urgensi untuk berubah, merasakan kepentingan untuk berubah, dan untuk selanjutnya siap melakukan perubahan. Memang Kotter sendiri juga menyadari, bahwa setiap kali manusia dipaksa untuk menyesuaikan diri terhadap kondisi yang berubah, disitu selalu ada kegiatan, (Hamengku Bowono, 2018: 3).

Melihat fenomena globalisasi dan derasnya arus perubahan tersebut, maka kepemimpinan yang cenderung mempertahankan status quo bukanlah pilihan yang tepat. Pemimpin yang harus dihasilkan sekarang adalah pemimpin yang adaptif terhadap perubahan bahkan mungkin yang haus akan perubahan. Slogan-slogan perubahan nampaknya juga merupakan sebuah konsep yang lumrah diucapkan oleh para politisi termasuk calon dan pejabat publik dari level pusat sampai dengan daerah bahkan kepala desa. Banyak politisi mendengarkan kata perubahan bahkan di era helatan politik saat ini termasuk di tahun-tahun politik, muncul wacana calon pejabat publik untuk mengusung perubahan baik perubahan paradigma, sistem politik, perubahan kebijakan, termasuk juga dipergunakan untuk berubah (mengganti calon pemimpin tak terkecuali mengganti presiden). Artinya kata perubahan sepertinya dianggap merupakan paradigma baru ke arah tatanan yang lebih baik sehingga pemimpin yang membawa perubahan dianggap pemimpin yang paling relevan pada saat ini.

4.4 Kepemimpinan sebagai Sumber Pemersatu

Sering kali pemimpin diidentikan dengan manajer. Karena identik dengan manajer, maka pemimpin harus mampu menerapkan prinsip-prinsip manajemen dalam organisasi termasuk dalam organisasi publik dan negara. Prinsip-prinsip manajemen yang dimaksud, antara lain *planning* (perencanaan), *organaizing* (mengorganisir), *actuating* (menggerakkan), dan *controlling* (pengawasan). Karena identik dengan manajer, maka seorang pemimpin wajib melaksanakan prinsip-prinsip tersebut. Karena banyak yang mengidentikan kepemimpinan dan manajer ini maka akhirnya banyak juga para ahli ekonomi yang menstresing kembali, bahwa seorang pemimpin bukanlah soal kemampuan untuk melaksanakan prinsip-prinsip manajemen di atas, namun justru yang paling penting adalah kemampuan untuk mengambil keputusan dan ketegasan dalam menggerakkan bawahan, sumber daya manusia yang ada termasuk masyarakat. Pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang jitu dalam mengambil keputusan. Pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang tegas dalam bersikap dan menjunjung tinggi kebenaran yang diyakininya. Menurut konvensi Ikatan Alumni Lemhanas (IKAL), pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang paling rendah resistensinya dalam masyarakat. Pemimpin yang kuat berarti juga memiliki konsistensi *satya wacana*. Pemimpin yang kuat itu adalah pemimpin yang konsisten antara kata dan ucapan, dengan perbuatannya. Pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang bersifat tegas dan tidak ambivalen sebagai wujud kontrak sosial kepada masyarakat, (Hamengku Bowono X, 2018:3).

Pemimpin yang kuat seperti yang dipaparkan di atas, pada dasarnya akan mampu mengatasi gejolak sosial yang ada dan sekaligus mampu mengambil keputusan yang kuat untuk menangani krisis yang dialami negaranya. Pemimpin kuat seperti yang dimaksudkan dalam hal ini adalah pemimpin yang “berjodoh” dengan keinginan masyarakatnya, dan juga relevan dengan kebutuhan masyarakat. Setiap negara memiliki kriteria yang berbeda terhadap kepemimpinan yang kuat ini, demikian juga setiap masa memiliki karakteristik yang berbeda dalam

konsep kepemimpinan kuat. Saat ini Indonesia memerlukan kepemimpinan yang kuat yang bisa tegar terhadap gejolak, kuat terhadap kritik, dan tahan untuk dizolimi. Saat ini masyarakat tidak membutuhkan pemimpin yang hanya pandai berdiplomasi, pandai membela diri, pandai berkelid, dan juga tidak memerlukan pemimpin yang menghibur masyarakat dengan kata-kata indah. Pemimpin yang dibutuhkan Indonesia saat ini adalah pemimpin yang bisa bekerja nyata, bekerja riil, dan selalu bekerja untuk kesejahteraan dan kemakmuran masyarakatnya.

Pemimpin yang diinginkan masyarakat saat ini adalah pemimpin yang mempunyai karakter yang kuat, tidak ragu, tidak ambivalen, dan tegas dalam mengambil sikap untuk membenarkan dan sekaligus menyalahkan. Pemimpin yang diperlukan adalah pemimpin yang tidak melihat batas-batas golongan, pemimpin yang berkuasa tapi tidak menguasai. Pemimpin yang cerdas tapi tidak mengumbar kecerdasannya, pemimpin yang jujur, namun rendah hati, pemimpin yang termahsyur tapi biasa perilakunya. Jika karakteristik pemimpin kuat di atas dapat kita temui dan selalu teregenerasi, maka pemimpin tersebut akan dapat menjadi simbol pemersatu pada masyarakat yang pluralis ini. Pemimpin semacam ini akan selalu hadir di tengah-tengah dualisme mayoritas dan minoritas, antara keras dan lunak, kiri dan kanan, agamais dan nasionalis, termasuk dualisme yang lainnya.

Seperti diketahui Indonesia adalah negara yang sangat heterogen, dari segi agama, adat-istiadat, daerah, suku, warna kulit, geopolitik, dan yang lainnya. Akhir-akhir ini sentimen keagamaan, suku, dan juga gerakan-gerakan rasialis sering muncul di tengah-tengah keragaman kita. Sering kali isu agama dimainkan menjadi isu politik tanpa peduli bahwa aksesnya bisa mengganggu kerukunan di tengah keberagaman Indonesia. Isu-isu sensitif sering juga dimunculkan untuk mengganggu rasa toleransi dan tatanan sosial yang telah lama berkembang. Untuk itu maka diperlukan pemimpin yang dapat menjadi sumber pemersatu yang mengayomi semua golongan dan dapat hadir sebagai orangtua untuk segala lapisan masyarakat. Pemimpin yang diharapkan adalah pemimpin yang mampu mengemas

keanekaragaman menjadi komplementer dan kekuatan bangsa menghadapi persaingan global. Pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang mampu meredam potensi-potensi konflik dan sekaligus memadamkan api dalam sekam yang sering ditiup orang yang tidak bertanggung jawab.

Perlu juga disampaikan bahwa masyarakat Indonesia pada dasarnya adalah masyarakat yang terbuka sejak dahulu. Keterbukaan masyarakat ini bahkan telah berlangsung berabad-abad, sehingga masyarakat Indonesia diidentikkan dengan masyarakat yang toleran, masyarakat yang patuh, mudah diatur, dan tidak banyak menuntut. Bahkan ada juga yang mengatakan bahwa masyarakat kita sudah lama mampu mengakurkan hal-hal yang bersifat dualistik, siap menerima yang asing, serta tidak menyukai sesuatu yang ekstrim. Untuk itu maka pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang mampu mengembalikan masyarakat yang toleran, terbuka, dan menerima keanekaragaman. Jika dikaitkan dengan konsep *Third Way* dari Giddens, maka pemimpin yang kuat adalah pemimpin yang mampu mengambil jalan tengah diantara dua atau lebih perbedaan. Pemimpin yang mampu mengambil jalan tengah dari potensi konflik yang saling berseberangan. Pemimpin yang kuat pada dasarnya adalah pemimpin yang gelisah akan konflik, pemimpin yang gelisah akan dominasi mayoritas, serta pemimpin yang gelisah akan tertindasnya kaum minoritas. Mahatma Gandhi adalah contoh dari pemimpin kuat semacam ini, bahkan Gandhi menjadi korban dari kerelaannya akan menjaga ketentraman negaranya, namun namanya tetap termahsyur tidak hanya di India, namun juga di dunia. Indonesia sebenarnya banyak memiliki tokoh-tokoh yang mempunyai karakteristik yang kuat seperti Bung Hatta, Bung Karno, Syahrir, Rama Mangun Wijaya, dan masih banyak lagi tokoh-tokoh lain yang merupakan pemimpin kuat dan berkarakter.

Untuk era saat ini pemimpin kuat yang kita harapkan tidak selalu harus seperti tokoh-tokoh di atas, namun paling tidak mampu menunjukkan karakteristik kesederhanaan, kejujuran, ketulusan, dan selalu memikirkan rakyatnya. Jika mencari hal yang ideal, maka kita memerlukan pemimpin yang rela tidak

makan demi kesejahteraan masyarakatnya, yang rela tidak tidur demi ketenangan masyarakatnya, serta rela dicaci maki demi meredam gejolak. Walaupun kriteria pemimpin seperti dipaparkan di atas relatif sulit, namun niscaya pemimpin tersebut ada dan akan selalu hadir di tengah-tengah masyarakat kita. Kekuatan doa, harapan, serta keinginan yang bulat dari seluruh komponen bangsa akan menjadi kekuatan dahsyat untuk mendapatkan pemimpin kuat dan sekaligus sumber pemersatu tersebut.

4.5 Kepemimpinan dan Kearifan Lokal

Konsep kepemimpinan sering kali dikaitkan dengan konsep kearifan lokal. Artinya kepemimpinan yang ada dalam suatu negara atau daerah sering berbeda karakter dengan negara atau daerah lain karena pengaruh dari budaya dan adat istiadat di negara atau daerah bersangkutan. Hampir setiap negara dan daerah memiliki berbagai ragam kearifan lokal yang diacu dan sekaligus sering dijadikan pedoman dalam aktivitas sosial. Indonesia termasuk salah satu negara yang kaya akan kearifan lokal dan lebih kaya lagi jika dikaitkan dengan kearifan lokal yang berkembang di masing-masing daerah. Hampir semua aktivitas sosial, aktivitas pemerintah, dan juga tatanan hidup dilandasi oleh kearifan lokal yang berkembang di daerah tersebut.

Kearifan lokal atau *local genius/local wisdom* merupakan pengetahuan lokal yang tercipta dari hasil adaptasi suatu komunitas yang berasal dari pengalaman hidup yang dikomunikasikan dari generasi ke generasi. Dengan demikian kearifan lokal merupakan pengetahuan lokal yang digunakan oleh masyarakat lokal untuk bertahan hidup dalam suatu lingkungannya yang menyatu dengan sistem kepercayaan, norma, dan budaya. Pengetahuan lokal tersebut diekspresikan ke dalam tradisi dan mitos yang dianut dalam jangka waktu yang lama. Kearifan budaya atau masyarakat merupakan kumpulan pengetahuan dan cara berfikir yang berakar dalam kebudayaan suatu etnis yang merupakan hasil pengamatan dalam kurun waktu yang panjang. Kearifan tersebut banyak berisi gambaran

tentang anggapan masyarakat yang berkaitan dengan hal-hal yang menyangkut kualitas lingkungan manusia. Anggapan masyarakat tersebut berkait juga dengan hubungan manusia dengan lingkungan alamnya (Subanda, 2017:28).

Dalam konteks kepemimpinan telah banyak berkembang berbagai kearifan lokal yang bahkan dapat diadopsi untuk dikembangkan kembali dalam era modern ini. Ada beberapa kearifan lokal yang telah lama berkembang di Indonesia yang sering dijadikan acuan dalam proses dan implementasi kepemimpinan. Konsep kepemimpinan *Asta Brata* yang diadopsi dari Kitab Manu Smrti IX.303 merupakan konsep kepemimpinan yang telah berkembang dan dijadikan acuan di Indonesia khususnya Jawa dan Bali. Ada delapan konsep kepemimpinan yang diambil dalam konsep *Asta Brata* tersebut yakni **bumi, matahari, api, samudera, langit, angin, bulan dan bintang**. Sifat-sifat yang berkembang dan harus dikembangkan oleh seorang pemimpin dari lima unsur yang telah dipaparkan di atas dapat dijadikan acuan dalam melaksanakan proses kepemimpinan. Seorang pemimpin harus mampu menjadi tempat kehidupan dan menyediakan semua kebutuhan dasar manusia layaknya seperti bumi. Seorang pemimpin harus mampu menjadi cahaya sehingga masyarakat mendapatkan energi dan mampu hidup dan mengembangkan kreativitasnya. Seorang pemimpin harus tegas dalam mengambil keputusan dan memberikan hukum yang tegas pula dan memberlakukan hukum secara adil, membakar apa saja yang menyentuh dan merusaknya dan bisa menjadi penghangat bagi masyarakat yang kedinginan. Pemimpin juga harus menjadi samudera yang mampu menampung berbagai keluhan masyarakat, protes termasuk cacian baik yang bersifat membangun maupun tidak serta mampu menyaring hal-hal yang positif. Dalam kepemimpinan *Asta Brata*, langit dianggap sebagai sebuah cakrawala dan simbol begitu luasnya pengetahuan sehingga seorang pemimpin wajib memiliki pengetahuan luas, kecakapan, laksana luasnya langit. Demikian juga sifat angin yang diterapkan oleh seorang pemimpin yang bisa berhembus kemana saja yang artinya seorang pemimpin harus selalu terjun melihat masyarakatnya dimanapun dalam kondisi apapun

serta pada daerah manapun. Konsep bulan diibaratkan sebagai simbol ketenangan dan sekaligus juga simbol kedamaian dari seorang pemimpin. Jika seseorang menjadi pemimpin maka yang bersangkutan harus dapat memberikan kedamaian dan kenyamanan bagi masyarakatnya. Sedangkan bintang tidak hanya dimaknai sebagai sebuah keindahan namun juga dimaknai sebagai sebuah petunjuk yang dapat dipergunakan menentukan arah angin bagi masyarakat yang membutuhkan. Dengan mengadopsi sifat bintang seorang pemimpin diharapkan menjadi pengarah, suri tauladan dan acuan dalam berkreaitifitas dan berperilaku (Nugroho. 2014: 5) dan (Yasasusastra, 2011:3).

Selain konsep *Asta Brata* di atas sebenarnya masih banyak konsep kearifan lokal yang berkembang di daerah-daerah yang ada di Indonesia. Di Madura misalnya telah berkembang konsep kepemimpinan enterprise yang berlandaskan tradisi *Toron Tompa'an*. Dalam tradisi masyarakat Madura konsep *Toron Tompa'an* merupakan konsep yang telah lama berkembang sehingga menjadi tradisi dalam menjalankan kepemimpinan tradisional di sana. Tradisi *Toron Tompa'an* merupakan tradisi yang mencerminkan jiwa sportivitas seorang pemimpin karena jika seorang pemimpin gagal dalam mengemban kepercayaan publik maka yang bersangkutan harus mengundurkan diri dari jabatannya. Tradisi *Toron Tompa'an* sebenarnya pertama kali berkembang pada masyarakat nelayan di Madura dimana ketika seorang pemimpin nelayan gagal dalam melaksanakan kepercayaannya untuk mendapatkan ikan tangkapan ikan sesuai dengan target yang telah ditentukan maka pemimpin nelayan tersebut harus mengundurkan diri. Jiwa sportivitas yang terkandung dalam tradisi *Toron Tompa'an* ini nampaknya tidak berlaku bagi masyarakat Indonesia apalagi pejabat di era modernisasi ini. Negara-negara seperti Jepang, Inggris, Australia, dan negara maju lainnya memang telah berkembang tradisi mengundurkan diri jika yang bersangkutan dianggap gagal atau disinyalir melakukan kesalahan apalagi melanggar konstitusi. Di Indonesia walaupun telah terbukti bersalah bahkan telah diseret ke ranah pengadilan tradisi mengundurkan diri tersebut masih belum terlaksana.

Sebenarnya kearifan lokal yang diadopsi menjadi konsep kepemimpinan telah lama berkembang di Indonesia termasuk dalam kepemimpinan Jawa. Ki Hajar Dewantara misalnya telah mengemukakan dan sekaligus mempopulerkan tiga konsep yang harus diadopsi khususnya dalam dunia pendidikan. Konsep kepemimpinan yang ditawarkan oleh Ki Hajar Dewantara tersebut selalu menjadi acuan hampir di semua daerah tidak hanya di Jawa dan Bali bahkan menjadi pedoman kepemimpinan di Indonesia. Ada tiga ungkapan yang sangat populer disampaikan oleh Ki Hajar Dewantara yakni *Ing Ngarso Song Tulodo*, *Ing Madya Mangun Karso* dan *Tut Wuri Handayani*. Ungkapan ini berasal dari bahasa Jawa dan mengandung nilai-nilai sangat baik untuk menjadi panutan seorang pemimpin. Jika seseorang ingin benar-benar menjadi seorang pemimpin yang bersangkutan harus selalu berada di depan untuk memberikan contoh yang baik dalam bentuk sikap, ucapan, dan tindakan yang konsisten. Manakala seorang pemimpin berada di tengah-tengah rakyatnya maka dia harus mampu memberikan semangat agar rakyat tidak mudah putus asa dalam menghadapi berbagai masalah dan cobaannya. Demikian juga jika seorang pemimpin berada di belakang dia harus selalu mendorong, memotivasi, dan keleluasaan yang otonom agar masyarakat selalu maju, kreatif, dan mampu mengambil keputusannya sendiri (Hudaya dan Nugroho, 2016:3).

Sama halnya dengan daerah-daerah di Indonesia termasuk juga Jawa dan Madura, masyarakat Bali juga memiliki nilai-nilai kearifan lokal yang sering dipergunakan sebagai acuan dalam melaksanakan kepemimpinan di Bali. Nilai-nilai kearifan lokal tersebut diambil dari *Ajaran Nitisastra* yang tertuang dalam lontar *Raja Pati Gondala*. Dalam *Nitisastra* tersebut terdapat sepuluh konsep dasar yang dapat diadopsi sebagai cerminan seseorang dalam melaksanakan kepemimpinan. Sepuluh konsep dasar tersebut antara lain *satya* (kejujuran), *arya* (orang besar), *dharm*a (kebajikan), *asurya* (dapat mengalahkan musuh), *mantra* (mampu mengatasi kesusahan), *salyatawan* (banyak sahabatnya atau relasi), *bali* (orang yang kuat dan sakti), *kaparamarthan* (kerohanian), *kadiran* (tetap pendiriannya), dan *guna* (orang yang pandai).

Dalam masyarakat Bali sebenarnya masih banyak berkembang kearifan lokal yang dapat dipergunakan sebagai acuan oleh seorang pemimpin dalam menjalankan roda pemerintahan maupun organisasi. Pada dasarnya kearifan-kearifan lokal tersebut bersumber dari ajaran agama Hindu, sehingga filosofi yang dikembangkan adalah filosofi Hindu yang bersumber dari kitab suci *Weda*. Karena bersumber dari kitab suci dan teradopsi dalam ajaran agama, maka nilai-nilai kejujuran, kedamaian, serta keharmonisan menjadi spirit utama yang harus dipegang oleh seorang pemimpin.

Berbagai kearifan lokal yang telah berkembang baik di Bali maupun daerah-daerah lain yang ada di nusantara ini, tentu banyak yang dapat diadopsi oleh seorang pemimpin saat ini terutama dalam menghadapi perubahan sosial dan kompleksitas permasalahan sosial termasuk di dalamnya perilaku masyarakat yang sering menyimpang (patologi sosial). Berbagai nilai yang dapat diambil dari berbagai kearifan lokal tersebut, antara lain nilai sportivitas, nilai kejujuran, ketekunan, kesetiaan, *satya wacana* (tepat janji), serta kerja ikhlas. Wawasan yang luas, visioner, mengayomi, dan selalu hadir di tengah-tengah masyarakat juga merupakan nilai kearifan lokal yang masih relevan untuk ditumbuhkembangkan oleh pemimpin di masa mendatang. Paling tidak pemimpin yang kita harapkan ke depan tidak lupa akan nilai-nilai agama yang dianut, serta selalu eling akan kewajibannya bahwa yang bersangkutan merupakan orang terhormat (simbolik status), sehingga berhati-hati dalam bersikap dan berperilaku (Subanda, 2018: 29).

4.6 Pengaruh Globalisasi dalam Kepemimpinan Lokal

Seperti telah dipaparkan pada uraian di atas, pengaruh globalisasi berdampak kepada perubahan yang fundamental kepada tatanan sosial dan pranata-pranata sosial yang sudah mapan. Seperti yang disampaikan Giddens (1991: 10) bahwa globalisasi mempunyai pengaruh yang besar terhadap masyarakat global termasuk juga semua negara yang ada di dunia ini. Tidak ada satu negara pun yang lepas dari pengaruh global

dan menghindar dari derasnya serbuan globalisasi. Lebih lanjut Giddens mengatakan bahwa globalisasi mempunyai beberapa ciri, antara lain hilangnya peran negara, terjadi interaksi kultural, munculnya wabah bersama, berkembangnya modernisasi, serta menguatnya jiwa individualisme. Ciri-ciri globalisasi tersebut nampaknya juga terjadi pada masyarakat dan kepemimpinan lokal di Bali. Atau karena berpengaruh pada masyarakat akhirnya berpengaruh juga kepada problematika yang dihadapi oleh kepemimpinan lokal yang ada. Contoh konkret terjadinya pengaruh globalisasi pada masyarakat dan kepemimpinan lokal ini antara lain tentang terjadinya interaksi kultural antara masyarakat Bali dengan masyarakat internasional.

Wilayah Bali yang menjadi tujuan wisata internasional, tentu sangat terbuka bahkan mengharap semakin banyaknya wisatawan asing yang masuk ke Bali. Realitas sosial ini berpengaruh secara langsung terhadap munculnya multikultural baik dalam interaksi sosial, perdagangan, maupun dalam pemerintahan. Intensitas interaksi sosial dengan masyarakat internasional melalui pariwisata yang ada di Bali berpengaruh sangat fundamental terhadap perilaku masyarakat Bali, orientasi masyarakat, dan kebiasaan-kebiasaan hidup seperti *clubbing*, berfoya-foya, dan masih banyak lagi. Demikian juga halnya dengan sajian-sajian kuliner yang disiapkan masyarakat Bali pada wisatawan seperti *chinese food*, *italian food*, *japanese food*, dan lain-lain berimplikasi juga terhadap kebiasaan masyarakat Bali dalam menikmati kuliner. Berbagai gaya hidup, kebiasaan, bahkan hingga perkawinan antar bangsa merupakan interaksi kultural yang dibawa oleh globalisasi melalui pariwisata.

Selain dampak positif, dampak negatif yang dirasakan masyarakat Bali terhadap derasnya arus globalisasi ini juga sudah dirasakan masyarakat lokal seperti penyakit HIV, ebolla, antrax, flu burung, dan penyakit-penyakit aneh yang muncul belakangan ini bukanlah penyakit khas masyarakat lokal Bali, namun penyakit yang dibawa dari luar Bali bahkan mungkin dari luar negeri yang “tidak tertutup kemungkinan” penyakit tersebut dibawa oleh wisatawan atau orang asing. Intinya globalisasi melalui pariwisata atau melalui interaksi lintas negara

ini dapat juga berpengaruh pada munculnya wabah bersama yang meniru penyakit global.

Dalam konteks kepemimpinan lokal pengaruh globalisasi juga nampak telah terjadi di Bali. Pengaruh-pengaruh globalisasi tersebut tercermin dari munculnya tradisi baru dalam pengambilan keputusan pemimpin lokal dari musyawarah mufakat menjadi sistem *voting*. Demikian juga dalam menerapkan determinasi kepemimpinan, pemimpin lokal yang pada awalnya behasil kepada sumber-sumber kekuasaan tradisional seperti karismatik, ketokohan tradisional dan religius telah bergeser menjadi sumber-sumber kekuasaan berbasis materialistis, kompetensi, dan kekuatan lobi. Dalam diskusi-diskusi adat termasuk diskusi dalam membahas aturan-aturan adat seperti *awig-awig* dan *pararem* telah juga tercantum aturan-aturan yang berkaitan dengan sikap pemimpin lokal dalam menghadapi arus globalisasi. Contoh konkret yang dapat ditunjukkan untuk kasus ini antara lain munculnya aturan-aturan baru yang merupakan penyesuaian aturan dalam menghadapi perkawinan warga adat dengan masyarakat luar (orang asing/WNA) yang tentu memerlukan aturan yang sesuai dengan perkembangan zaman khususnya aturan perkawinan antar bangsa. Berbagai kasus yang telah dipaparkan di atas merupakan contoh kecil kasus yang memperlihatkan bahwa kepemimpinan lokal yang ada di Bali saat ini termasuk pada masyarakat lokal sangat dipengaruhi oleh globalisasi.

4.7 Kearifan Lokal dalam Kepemimpinan Lokal

Telah dipaparkan dalam sub bab sebelumnya bahwa masyarakat Bali banyak memiliki berbagai kearifan lokal yang dapat dipergunakan sebagai landasan sekaligus acuan dalam melakukan berbagai aktivitas sosial termasuk dalam melakukan interaksi dan melaksanakan pembangunan. Khusus untuk kepemimpinan lokal terdapat beberapa kearifan lokal Bali yang sering dipergunakan sebagai landasan untuk melakukan tata kelola pemerintahan lokal baik dinas maupun desa adat. Berbagai kearifan lokal tersebut antara lain *tri hita karana*,

desa mawacara, guru wisesa, suryak siu, ngayah, menyama braya, simakrama, dan berbagai kearifan lokal lain yang tidak dipaparkan dalam buku ini.

Tri hita karana merupakan konsep kearifan lokal yang dimaknai sebagai keharmonisan hubungan manusia dengan Tuhan, dengan sesama manusia, dan dengan alam. Konsep *tri hita karana* ini merupakan konsep kearifan lokal yang dijadikan acuan oleh pemimpin lokal baik adat maupun dinas dalam mengemban dan menggerakkan masyarakatnya agar tetap menjaga keharmonisan, membangun kepedulian, dan memunculkan rasa memiliki. Konsep *desa mawacara* merupakan konsep kearifan lokal yang dipergunakan oleh pemimpin lokal untuk memberikan desa melaksanakan kewenangannya karena spirit dari kearifan lokal ini adalah menghargai keanekaragaman setiap desa dan menghargai hak otonom desa berdasarkan asal usulnya.

Guru wisesa merupakan satu dari empat *Catur Guru* yang mempunyai makna bahwa pemerintah adalah salah satu guru yang harus dihormati dan diikuti. Berbagai kebijakan pemerintah harus dilaksanakan dan diikuti dengan prinsip partisipasi aktif. Bertentangan atau melawan pemerintah dianggap bertentangan dengan guru dan itu dianggap salah satu dosa yang tidak boleh terjadi pada masyarakat. Untuk itu konsep *guru wisesa* merupakan salah satu konsep penting yang digunakan pemimpin lokal untuk tetap menjaga tertib sosial, ketaatan pada pemerintah dan aturan, serta meningkatkan partisipasi masyarakat dalam implementasi program pemerintah di tingkat lokal. *Suryak siu* dimaknai sebagai suara mayoritas. Apa yang terbaik bagi orang banyak, maka itulah yang terbaik bagi masyarakat termasuk masyarakat lokal khususnya masyarakat adat. Konsep *suryak siu* ini dijadikan acuan oleh pemimpin lokal untuk mengambil keputusan berdasarkan musyawarah mufakat dalam berbagai aktifitas kegiatan pemerintah lokal khususnya pemerintahan desa adat.

Untuk menggerakkan masyarakat, pemimpin lokal dapat mempergunakan konsep kearifan lokal *ngayah*. Karena pada dasarnya konsep ini telah melekat pada masing-masing

masyarakat desa. Mereka beranggapan bahwa berpartisipasi dalam pembangunan dan membantu pemerintah dalam implementasi kebijakan termasuk membantu sesama manusia yang merupakan *spirit* pembangunan berbasis partisipasi dapat dioptimalkan dengan konsep *ngayah*. Ketika konsep *ngayah* dijadikan *spirit*, maka masyarakat akan melaksanakan partisipasi aktif tidak lagi berdasarkan imbalan dan sanksi, namun kesadaran sendiri. Karena hal tersebut dianggap sebagai sebuah kewajiban yang imbalannya adalah berbasis spiritual (*karma* dari Tuhan). Konsep *ngayah* di atas sering juga dikaitkan dengan konsep *menyama braya*. Yang artinya setiap masyarakat termasuk warga desa wajib melakukan sosialisasi, interaksi, silaturahmi, dan membantu orang lain. Karena orang lain tersebut adalah saudara (*nyama*). *Menyama braya* berarti kita membantu dan bersilaturahmi dengan saudara. Karena yang lain adalah *nyama* (saudara), maka interaksi kita, rasa keinginan untuk menolongnya juga akan menjadi lebih dalam dan penuh dengan ketulusan. *Spirit-spirit* inilah yang masih dapat digunakan oleh pemimpin lokal dalam menggerakkan masyarakat untuk membantu sesama, khususnya bagi yang tidak mampu atau terkena musibah.

Simakrama adalah istilah yang paling lumrah muncul saat ini terutama di era pilkada langsung. *Simakrama* sebenarnya bermakna bertatap muka, berinteraksi, dan saling tukar informasi antar sesama. Demikian juga tatap muka dapat dilakukan oleh pemimpin dengan masyarakatnya atau seorang tokoh dengan masyarakat yang lain. Kearifan lokal *simakrama* mempunyai makna untuk mendengar berbagai keluhan, harapan, dan kritik dari masyarakat untuk dilakukan perbaikan bersama. Demikian juga bagi pemimpin lokal *simakrama* dapat dipergunakan sebagai ajang untuk mensosialisasikan berbagai program dan kebijakan yang akan diambil, termasuk juga harapan pemimpin lokal kepada masyarakat desa. Dengan demikian maka *simakrama* dapat merupakan dialog dua arah dan saling membutuhkan antara pemimpin lokal dengan masyarakatnya baik oleh pemerintah desa dinas maupun desa adat.

Simakrama saat ini sering kali telah mengalami pergeseran makna dan tujuannya. Istilah *simakrama* sering digunakan oleh

politisi baik calon kepala daerah maupun calon legislatif untuk menemui calon konstituennya dengan harapan untuk meminta suara dalam pemilu yang akan dilakukan. *Simakrama* juga sering dijadikan jalan untuk melakukan politik transaksional seperti menjanjikan bantuan sosial baik yang bersifat infrastruktur maupun sosial dengan imbalan atau janji kompensasi suara pada pemilu yang akan dilaksanakan. Dapat dikatakan *simakrama* yang dilakukan oleh politisi atau calon kepala daerah dan calon legislatif ini merupakan *dialektic of control* dari aturan kampanye karena sering dilakukan oleh politisi di luar waktu kampanye yang telah ditentukan. Dengan memakai istilah *simakrama* maka seorang politisi dapat lepas dari sanksi pelanggaran karena aktivitas yang dilakukan tidak dapat digolongkan sebagai sebuah kampanye walaupun mereka sedang bertemu dengan konstituennya. *Simakrama* merupakan jalan alternatif seorang politisi untuk menemui konstituen kapanpun dan dimanapun, sehingga terhindar dari sanksi pelanggaran kampanye. ❖



DIGITALISASI DAN TEKNOLOGI INFORMASI DALAM KEPEMIMPINAN LOKAL

5.1 Fenomena Digitalisasi

Derasnya perkembangan dan arus globalisasi membawa konsekuensi kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang luar biasa di seluruh belahan dunia. Perkembangan ilmu komunikasi globalisasi telah membawa implikasi berkembangnya ruang dan waktu (*time, space, distance*). Dalam konteks ini ledakan teknologi informasi dan komunikasi membawa babak baru bagi masyarakat dunia dalam memperoleh informasi tanpa tergantung dengan yang lain. Artinya mereka dapat memperoleh akses informasi secara otonom dan sekaligus menghilangkan sekat-sekat informasi yang selama ini menghambat (*constrain*). Setiap orang memiliki hak dan sekaligus peluang untuk mendapatkan akses sumber informasi dari manapun, kapanpun, dan dengan cara apapun.

Perkembangan dunia teknologi informasi yang demikian pesatnya telah membawa manfaat luar biasa bagi kemajuan peradaban umat manusia. Kegiatan komunikasi yang sebelumnya menuntut peralatan yang begitu rumit, kini relatif sudah digantikan oleh perangkat mesin-mesin otomatis. Demikian juga halnya dengan sistem kerja alat teknologi telah mengalihfungsikan tenaga otot manusia dengan pembesaran dan percepatan yang menakjubkan. Selain itu dengan telah ditemukannya formulasi-

formulasi baru aneka kapasitas komputer, seolah sudah mampu menggeser posisi kemampuan otak manusia dalam berbagai bidang ilmu dan aktivitas manusia. Kemajuan teknologi informasi dan komunikasi yang telah kita capai sekarang benar-benar telah diakui dan dirasakan memberikan banyak kemudahan dan kenyamanan bagi kehidupan umat manusia.

Kemajuan teknologi informasi seperti diuraikan di atas menjadikan informasi sebagai kebutuhan utama masyarakat menggeser sandang dan pangan sebagai kebutuhan primer. Masyarakat menjadi sangat ketergantungan bahkan mungkin ada sebagian masyarakat tidak bisa hidup tanpa teknologi informasi sehingga jika diibaratkan sebagai sebuah kebutuhan pokok layaknya kebutuhan rohani. Artinya teknologi informasi menjadi orientasi baru bagi masyarakat yang dapat pula dimaknai sebagai sebuah *religion of modern society*. Karena telah menjadi *religion of modern society* maka teknologi informasi dijadikan sebagai alat pemuas rohani manusia dan sekaligus juga sebagai solusi untuk menyelesaikan berbagai persoalan-persoalan yang dialami manusia. Teknologi informasi menjadikan manusia sangat tergantung dan bahkan menjadi pelarian manusia dari segala kevakuman pikiran dan segala kerumitan yang dialaminya.

Gambaran tentang fenomena teknologi informasi dan komunikasi seperti dipaparkan di atas tidak lepas dari perjalanan atau sejarah munculnya teknologi informasi dan komunikasi tersebut. Agar masyarakat khususnya masyarakat intelektual mampu menganalisis dan menyikapi kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dan sekaligus dapat menentukan sikap untuk memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi secara positif sebaiknya perlu juga dipahami tentang sejarah munculnya teknologi informasi dan komunikasi. Berikut ini dicoba untuk *me-remind* sejarah perjalanan ilmu komunikasi yang ada di belahan dunia.

Pertama, masa prasejarah. Pada masa ini manusia telah menemukan cara berkomunikasi yang sangat efisien pada masanya, yaitu berupa gambar. Tentu kita pernah melihat bukti sejarah dari metode komunikasi ini, contohnya gambar-gambar yang terdapat di dinding gua yang menceritakan tentang suatu peristiwa.

Kedua, masa sejarah. Masa sejarah ini diawali dengan penemuan kertas oleh bangsa Cina. Semenjak ditemukannya kertas, manusia beralih dari menggambar di batu menjadi menulis di kertas-kertas. Dari penemuan ini, nantinya muncullah teknologi percetakan pertama kali menggunakan kayu.

Ketiga, masa modern. Adalah masa yang sedang kita jalani saat ini. Teknologi masa kini sangat jauh maju dibanding dengan teknologi masa-masa sebelumnya. Salah satu pionir pembawa perubahan pada teknologi komunikasi adalah ketika ditemukannya gelombang radio dan dibuatnya alat komunikasi radio.

Untuk perkembangan ilmu dan teknologi komunikasi di era modern telah dibuktikan dengan berbagai temuan alat-alat komunikasi yang terus berkembang dan meningkat dari segi kemajuan dan modernitasnya. Ada beberapa alat teknologi komunikasi yang dapat disampaikan sebagai bukti bahwa perkembangan ilmu dan teknologi komunikasi telah mengalami progress yang luar biasa maju. Berbagai alat teknologi komunikasi tersebut antara lain dapat dijabarkan sebagai berikut :

- Telegraf dan kode morse, alat ini ditemukan oleh Samuel Morse dengan dua temannya, Sir William Cook dan Charles Wheatstone padatahun 1837 M
- Telepon, alat ini ditemukan oleh Alexander Graham Bell pada tahun 1877 yang pengembangannya berdasarkan teknologi telegraf saat itu.
- Fotografi, alat ini pertama kali ditemukan oleh Edward Maybridge pada tahun yang sama dengan ditemukannya telepon 1877 M
- Pita Penyimpan Magnetis, alat ini berbentuk *tape* yang di dalamnya terdapat pita dari bahan *mylar* guna menyimpan suara. Alat ini ditemukan pada tahun 1899 M
- Transistor, alat ini dikembangkan oleh peneliti di Bell Telephone pada tahun 1948. Alat ini nantinya yang memprakarsai munculnya alat-alat berbasis transistor lainnya seperti televisi dan satelit.



- Jaringan Komputer, awalnya jaringan komputer ini digunakan dalam militer guna mengendalikan sistem pengeboman dan peluncuran kendali jarak jauh. Empat tahun setelah itu muncullah jaringan komputer pertama di Amerika Serikat pada tahun 1969 dengan kekuatan 50 Kbps.

Di era sekarang yang menurut Rhenald Kasali disebut dengan era *disruption* teknologi merubah peradaban manusia dari *time series* menjadi *real time*. Ini artinya pengambilan keputusan konvensional dengan menggunakan data masa lalu untuk memprediksi masa depan telah digantikan dengan data *real time* hari ini atau saat ini untuk pengambilan keputusan. Realitas ini disebabkan karena teknologi pengolahan *big data* yang semakin canggih memungkinkan proses pengolahan data yang kompleks dan semakin cepat. Selain itu proses digitalisasi data mengakibatkan laju informasi naik berlipat secara eksponensial. Hal ini sangat bertolak belakang dengan perkembangan konvensional yang sifatnya linear.

Lebih jauh melangkah ke depan, perkembangan teknologi juga mengarah kepada dunia baru dimana benda-benda mati di sekitar kita yang berupa peralatan elektronik akan terkoneksi satu dengan yang lain melalui internet tanpa ada campur tangan manusia langsung atau dikenal dengan istilah “*Internet of Things*” yang disingkat IOT. IOT berakar pada interkoneksi antara sensor dengan mesin. Sensor yang bertugas mengumpulkan data dan mengevaluasi data, kemudian data terkumpul ke dalam sistem database internet. Dalam penerapannya, jaringan sensor nirkabel atau (*wireless sensor networks*) menjadi tulang punggung infrastruktur IOT tersebut.

Data dari sensor yang terkumpul dan kemudian membentuk *big data* tidak akan memiliki manfaat apabila tidak dilengkapi dengan aplikasi software yang bekerja secara *real time*. Oleh karena itu, diperlukan suatu algoritma *big data* yang mampu mengolah data dan memberikan informasi yang berguna secara *real time*. Fungsi aplikasi berbasis *cloud computing* sangat penting untuk mentransmisikan informasi kepada pengguna.

Konsep pengembangan kecerdasan buatan atau (*artificial intelligence*) sangat penting dalam aplikasi berbasis *cloud computing* tersebut. Kecerdasan buatan yang berupa program komputer akan mampu membuat keputusan dengan memanfaatkan *big data* yang dikumpulkan oleh sensor. Sehingga pada akhirnya akan tercipta suatu sistem terintegrasi yang sifatnya otonomus/*autonomous system* (Abiasa, 2017: 3).

Lebih lanjut Abiasa mengatakan bahwa kedepannya pejabat publik dan para pemimpin dapat menyiapkan regulasi guna mengantisipasi sistem otonomus karena IOT sangat diperlukan oleh masyarakat di era digital. Pada negara-negara maju regulasi untuk mengantisipasi perubahan akibat perkembangan teknologi ini telah mulai dibuat untuk melindungi umat manusia dari kemungkinan dampak negatif yang dibawa era perubahan. Untuk itu pemerintah Indonesia sampai dengan jajaran pemerintah daerah dan lokal harus segera menyadari dan menyikapi dengan regulasi karena pada dasarnya perubahan yang dibawa oleh perkembangan teknologi ini akan dirasakan langsung oleh masyarakat termasuk masyarakat desa.

5.2 Digitalisasi Desa Dinas

Telah dipaparkan di awal bahwa program Nawacita dari Pemerintah Joko Widodo adalah membangun desa dan desa membangun yang dimaknai sebagai pembangunan nasional yang diletakkan pada pembangunan desa dan menjadikan masyarakat desa sebagai subyek, bukan hanya sekedar obyek pembangunan. Untuk itulah maka pemerintah pusat di bawah kepemimpinan Joko Widodo mengharapkan agar semua kementerian terkait memfokuskan berbagai program pembangunan untuk dititikberatkan kepada desa yang salah satunya adalah memberikan kewenangan desa untuk memperluas otonomi desa dan sekaligus memberikan kucuran dana sehingga desa mengelola keuangan yang cukup banyak. Dalam kaitannya dengan hal tersebut maka desa disamping mengelola keuangan yang banyak dituntut juga menyediakan sumber daya manusia yang handal yang mampu membuat perencanaan desa, mengimplementasikannya, dan sekaligus juga mempertanggungjawabkan berbagai tata kelola keuangan yang mencapai miliaran rupiah. Dalam kaitannya pengelolaan keuangan ini di Kabupaten Badung bahkan setiap desa mengelola keuangan desa berkisar antara 15-48 miliar pertahun. Dengan ditempatkannya desa sebagai fokus pembangunan nasional yang diikuti oleh pengelolaan keuangan yang cukup banyak, maka Presiden Joko Widodo juga mengharapkan seluruh kementerian terkait untuk memiliki program yang bermanfaat bagi pembangunan dan masyarakat desa, namun tidak membebani desa dalam membuat laporan keuangannya. Desa harus didorong kreativitasnya, dan inovasinya sehingga mampu menggali potensi desa, membuat usaha desa, serta memiliki sarana dan prasarana yang dibutuhkan oleh masyarakat desa.

Dalam upaya untuk mengelola keuangan desa Presiden Jokowi juga mengharapkan dikelola secara transparan, akuntabel dan ke depan harus menerapkan transaksi non tunai. Untuk saat ini seluruh desa di Indonesia termasuk di wilayah Bali, dalam mengelola keuangan desanya sudah mempergunakan sistem

keuangan desa berbasis digital yang bentuk dan formatnya telah diseragamkan oleh menteri keuangan. Sistem pengelolaan keuangan berbasis digital ini saat ini telah terimplementasi oleh semua desa mulai dari penyusunan perencanaan, pengelolaan, sampai dengan sistem pelaporannya. Sistem pelaporan keuangan ini disebut dengan Sistem Keuangan Desa (Siskeudes). Untuk di Bali Siskeudes ini telah dipergunakan oleh semua desa, namun masih banyak kendala pada sumber daya manusia yang ada di desa. Dari hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Badung, dan Kota Denpasar, serta wawancara dengan Kadis Pemerintahan dan Pemberdayaan Desa (PMD) didapatkan informasi bahwa tidak seluruh desa memiliki tenaga IT yang dapat membuat laporan keuangan dengan model Siskeudes dan juga tidak seluruh perangkat desa mengerti dengan Siskeudes tersebut. Bagi desa-desa yang belum memiliki tenaga IT dan belum mampu mengimplementasikan sistem laporan keuangan berbasis Siskeudes ini, maka mereka diberikan kewenangan untuk merekrut tenaga keuangan dan IT yang khusus *handle* bidang keuangan tersebut. Kebanyakan dari tenaga yang direkrut tersebut masih bersifat kontrak atau honor sehingga tidak menutup kemungkinan mereka akan keluar dari desa tersebut atau tidak memperpanjang kontraknya sehingga berdampak kepada kacaunya sistem pelaporan keuangan desa.

Berkaca dari fenomena di atas dapat dikatakan bahwa pemerintah pusat dan pemerintah supra lokal seperti provinsi dan kabupaten telah mengadopsi sistem digitalisasi dalam pengelolaan keuangan, namun belum diikuti oleh kesiapan sumber daya manusia yang ada di desa. Sumber daya manusia yang saat ini *handle* digitalisasi pengelolaan keuangan ini masih belum menjadi tenaga tetap di desa, sehingga riskan munculnya kehilangan tenaga yang menguasai bidang tersebut, yang berimplikasi lebih luas pada kacaunya penataan keuangan desa mulai dari perencanaan, implementasi, sampai dengan pelaporannya. Jika pemerintah ingin sungguh-sungguh menerapkan sistem pengelolaan keuangan berbasis digital ini pemerintah harus memahami dan sekaligus mengambil kebijakan cepat sehingga kendala-kendala SDM yang diperlukan

untuk meng*handle* keuangan berbasis digital ini dapat teratasi. Pemerintah supra lokal baik pemerintah lokal maupun daerah khususnya kabupaten/kota harus mengeluarkan regulasi atau kebijakan yang cepat untuk mengatasi sumber daya manusia sehingga keinginan untuk menjadikan desa berbasis elektronik atau desa digital dapat segera terwujud.

Selain di bidang pengelolaan keuangan desa pemerintah desa saat ini nampaknya juga sudah dan akan mengadopsi berbagai perkembangan teknologi informasi mulai dari perencanaan desa, manajemen desa, sampai dengan sistem penyebaran informasi, dan transaksi-transaksi lain yang dilakukan oleh pihak desa dengan pihak luar dan masyarakatnya. Keinginan pemerintah pusat untuk menjadikan desa berbasis digital yang sering disebut dengan desa digital (Dedi) nampaknya juga sudah direspon oleh beberapa desa yang ada di Indonesia. Desa yang paling pertama telah menjadi desa digital di Indonesia nampaknya terlaksana di Desa Lamahu Provinsi Gorontalo. Desa ini telah menjadi desa digital dengan mempergunakan peralatan dan teknologi canggih dalam menjalankan proses kepengurusan desanya. Walaupun desa ini cukup jauh dari pusat kota, namun Desa Lamahu telah memiliki *command centre* di kantor desa yang berfungsi sebagai media dalam menyerap aspirasi dan merespon berbagai keluhan masyarakat. Dengan *command centre* ini masyarakat desa bisa berkomunikasi dengan pemerintah desa dengan cara mengunduh aplikasi *Panick Button* di perangkat ponsel mereka sehingga nanti akan terlihat beberapa aplikasi layanan yang ada di desa seperti pelayanan kesehatan, keamanan, perizinan, dan lain-lain. Selain itu desa ini juga telah memiliki *wifi* yang ada di beberapa spot desa, sehingga masyarakat dapat menikmati *wifi* tersebut untuk mengakses berbagai informasi dan sekaligus mengaplikasikan ponsel mereka tanpa kendala sinyal. Dalam upaya untuk memonitor ketentraman, keamanan, dan perilaku masyarakat desa ini juga telah memasang cctv di beberapa tempat strategis sehingga keamanan dan ketertiban desa dapat termonitor dan direspon dengan cepat.

Di Provinsi Jawa Barat Gubernur Ridwan Kamil juga telah memprogramkan desa digital untuk mengoptimalkan pemberian

pelayanan kepada masyarakat desa. Pada tahun 2018 Ridwan Kamil telah meresmikan desa digital pertama di Desa Puntan Kabupaten Indramayu. Salah satu program digitalisasi di Desa Puntan ini adalah program pemerintah provinsi yang menerbitkan aplikasi di ponsel pintar yang bernama *E-Fishery*. Aplikasi *e-fishery* ini dapat dipergunakan oleh masyarakat desa dalam upaya mengatasi keluhan mereka tentang budidaya lele oleh para peternak lele di desa bersangkutan. Aplikasi ini memungkinkan mereka untuk mengatur waktu dan volume pangan ternak sehingga dapat memberikan pangan secara efektif dan efisien. Dengan aplikasi ini diharapkan petani dapat meningkatkan hasil panen lelenya yang biasanya 3-4 kali dalam setahun menjadi 6 kali dalam setahun. Berdasarkan informasi yang didapat dari majalah *Tribun* dan *Tempo*, ternyata desa Puntan bukanlah satu-satunya desa digital di Jawa Barat. Paling tidak telah terdapat 155 desa yang telah menerapkan desa digital bahkan menjadi desa super canggih berbasis teknologi di Provinsi Jawa Barat. Seluruh penerapan teknologi tersebut bukan semata-mata untuk mengadopsi perkembangan teknologi, namun *outcome* yang diharapkan adalah meningkatnya perekonomian masyarakat sekaligus mewujudkan masyarakat yang sejahtera.

Potret desa digital yang disampaikan di atas nampak juga terdapat di desa-desa di Provinsi Bali. Di seluruh desa yang ada di Kabupaten Badung, dan beberapa desa di wilayah Kota Denpasar telah dipasang *cctv* dan *wifi* di setiap kantor desa serta obyek-obyek wisata yang seluruh biayanya ditanggung oleh pemerintah daerah (Kabupaten Badung dan Kota Denpasar). Dengan *wifi* yang ada masyarakat dapat mengaplikasikan ponsel mereka baik untuk keperluan media sosial, internet, maupun web. *Wifi* ini juga dipergunakan oleh pemerintah desa dalam upaya mengintensifkan komunikasi dengan masyarakat melalui media elektronik baik media sosial maupun media massa berbasis elektronik. Sedangkan *cctv* yang dipasang di tempat-tempat strategis dan tempat-tempat khusus dapat dimanfaatkan untuk memonitor interaksi sosial, keamanan, dan perilaku masyarakat yang ada di sekitar tersebut. Melalui monitor yang ada dalam *cctv* tersebut aparat desa dapat merespon dan

melakukan tindakan cepat menangani berbagai persoalan yang muncul seperti gangguan keamanan, bencana alam, maupun gangguan pihak eksternal.

Sebenarnya desa berbasis digital telah lama digagas oleh Pemerintah Jembrana dibawah kepemimpinan Bupati Gede Winasa. Gede Winasa yang berkuasa menjadi bupati pada tahun 2000-2010 telah merancang beberapa desa menjadi desa digital, yang salah satunya adalah melakukan pemilihan *kelian* dusun berbasis desa. Dalam pemilihan *kelian* dusun ini masyarakat desa dapat memilih calon *kelian* dusun dengan cara *voting* lewat digital baik melalui ponsel maupun aplikasi yang telah dibuat oleh Pemerintah Kabupaten Jembrana. Melalui kepemimpinan Gede Winasa ini, beberapa desa juga telah menerapkan desa digital melalui program laporan keuangan berbasis digital, komunikasi berbasis digital, dan beberapa penerapan teknologi tepat guna seperti air bersih di beberapa desa yang ada di Jembrana.

Untuk saat ini beberapa pemerintah kabupaten/kota khususnya di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar telah mengembangkan lagi beberapa teknologi informasi yang bisa diaplikasikan dan dinikmati oleh masyarakat desa. Pemerintah Kabupaten Badung misalnya telah merancang teknologi informasi dalam bidang penangkapan ikan yang diperuntukkan untuk masyarakat nelayan. Melalui lomba karya inovasi Pemerintah Kabupaten Badung telah menetapkan pemenang karya inovasi yang disebut dengan *fish-go*. *Fish-go* ini merupakan karya inovasi masyarakat yang dikembangkan oleh Pemerintah Kabupaten Badung untuk dapat membantu para nelayan dalam menangkap ikan. Aplikasi *fish-go* dapat dipergunakan oleh para nelayan untuk memonitor pergerakan ikan, waktu ikan muncul, dimana ikan muncul, dimana ikan banyak, dan sekaligus juga jenis ikan apa yang ada di laut tersebut. Melalui aplikasi *fish-go* para nelayan dapat dengan cepat meningkatkan tangkapannya, menentukan waktu melaut yang tepat, serta di laut mana mereka harus menangkap ikan. Aplikasi *fish-go* dapat membantu nelayan dalam meningkatkan jumlah tangkapan, efisien dalam bahan bakar perahu, dan sekaligus juga efektif dalam waktu melaut.

Pada akhirnya aplikasi *fish-go* ini dapat membantu meningkatkan ekonomi masyarakat khususnya nelayan sekaligus juga dapat dengan cepat merealisasikan program pemerintah dalam upaya mensejahterakan masyarakat desa khususnya nelayan. Program inovasi di bidang digitalisasi seperti *fish-go* ini nampaknya akan terus dikembangkan oleh pemerintah daerah dalam berbagai bidang yang dibutuhkan masyarakat seperti bidang pertanian, perkebunan, peternakan, dan bidang-bidang lainnya.

Dalam konteks model komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakat juga telah mengadopsi bahkan mungkin sangat cepat implementasinya di tingkat desa. Komunikasi dua arah oleh pemerintah dan masyarakat desa baik dalam urusan formal maupun informal nampaknya juga sudah lebih banyak mempergunakan teknologi informasi. Dalam rapat-rapat desa misalnya yang dulu surat undangan rapat mempergunakan surat sebagai media komunikasi, saat ini telah banyak mempergunakan media komunikasi berbasis digital seperti SMS, *whatsapp*, maupun *e-mail*. Jika ingin mempercepat dan dapat konfirmasi lebih pasti komunikasi lewat telepon langsung juga sudah biasa dipergunakan oleh pemerintah desa dan masyarakatnya. Untuk interaksi sosial diantara masyarakat satu dengan masyarakat yang lain nampaknya antara masyarakat desa dengan kota tidak ada perbedaan yang jauh. Artinya komunikasi formal dan informal, dan interaksi sosial yang mereka lakukan di desa sama dengan masyarakat kota yakni sama-sama mempergunakan media sosial seperti *facebook*, *twitter*, *instagram*, maupun internet dan web. Apa yang terjadi pada masyarakat kota nampaknya demikian juga yang terjadi pada masyarakat desa. Intinya perkembangan teknologi yang pesat saat ini bukan hanya dirasakan dan dinikmati oleh masyarakat kota namun juga oleh masyarakat desa.

Sama halnya dengan dampak positif dan negatif teknologi informasi yang ada pada masyarakat kota, masyarakat desa juga merasakan hal yang sama. Cepat dan efektifnya komunikasi, hasil yang lebih optimal, serta informasi yang lebih *up to date* yang merupakan dampak positif dari kemajuan teknologi informasi juga dirasakan oleh masyarakat desa. Demikian juga dampak negatif dari berkembangnya teknologi informasi tersebut. Berita

hoax yang berisi fitnah, *black campaign*, dan juga penipuan, saat ini tidak hanya dialami oleh masyarakat kota namun juga dilakukan dan dirasakan oleh masyarakat desa. Dampak negatif dari kemajuan teknologi ini selain dirasakan oleh masyarakat desa juga banyak dilakukan oleh masyarakat desa. Kemajuan teknologi informasi yang secara teoritik dapat sebagai media interaksi kultural dengan media luar termasuk juga dengan masyarakat internasional (global) juga dapat dirasakan oleh masyarakat desa. Tanpa harus pergi dan belajar ke kota, masyarakat desa juga sudah bisa belajar secara langsung berbagai perkembangan yang ada di belahan dunia melalui perkembangan teknologi informasi baik media sosial maupun media massa khususnya elektronik. Ini artinya efek interaksi kultural baik positif dan negatif dapat dirasakan secara langsung oleh masyarakat desa walaupun mereka hidup di desa dan beraktivitas seperti profesi di desa. Kecepatan informasi, kecepatan respon, mobilitas pergerakan, serta kemudahan-kemudahan lain yang dibawa oleh kemajuan teknologi informasi ini secara tidak langsung telah membawa fenomena dan dinamika baru dalam kepemimpinan lokal khususnya dalam hubungan pemerintah desa dengan masyarakatnya dan juga perilaku masyarakat tersebut.

Perubahan paradigma dalam perilaku masyarakat desa seiring dengan perkembangan teknologi informasi ini nampak juga tercermin pada masyarakat petani yang merupakan sebagian besar profesi masyarakat desa. Para peternak misalnya dalam mengembala ternak termasuk dalam mencari pakan ternak (menyabit rumput) bukan hanya dilengkapi oleh alat sabit dan keranjang rumput, namun juga banyak peternak yang telah membawa ponsel dalam kesehariannya walaupun mereka ada di tengah kebun atau hutan. Fenomena ini hanyalah salah satu contoh perilaku masyarakat yang telah mengadopsi perkembangan kemajuan teknologi informasi. Masih banyak profesi-profesi lain yang juga melengkapi peralatan mereka dalam melakukan aktivitas kesehariannya dengan selalu membawa ponsel bahkan mungkin mereka akan kembali ke rumah jika ponselnya tertinggal saat melakukan aktivitasnya seperti bercocok tanam, memetik hasil panen, maupun dalam aktivitas pertanian yang lain. Masih

banyak fenomena lain yang dapat ditunjukkan sebagai cerminan telah munculnya fenomena baru dalam masyarakat desa akibat berkembangnya teknologi informasi.

5.3 Digitalisasi Desa Adat

Desa adat identik dengan tradisional sehingga diidentikan pula dengan hal-hal yang bersifat manual serta cenderung “jauh” dari modernisasi. Demikian juga halnya dengan desa adat di Bali yang pada dasarnya memiliki *domain* menyangkut tentang tata upacara, budaya, adat-istiadat, dan juga upacara keagamaan. Model kepemimpinan, model interaksi, serta model komunikasi yang dibangun oleh desa adat juga identik dengan model-model tradisional berbasis budaya. Di era modernisasi yang diikuti oleh perkembangan teknologi informasi ini desa adat juga tidak lepas dari pengaruh perkembangan teknologi informasi berbasis digital ini. Walaupun secara kolektif dan institusional seluruh desa adat di Bali masih mempergunakan pakem-pakem tradisional, namun secara individual masyarakat adat (*krama*) sudah mulai melakukan interaksi sosial dan jalinan komunikasi dengan mempergunakan media komunikasi digital.



Regional CEO PT Bank Mandiri (Persero) Tbk Regional XI Bali dan Nusra R. Erwan Djoko Hermawan (kiri) saat memperkenalkan transaksi pembayaran kepada Bendesa Adat Kutuh Made Wena (kanan menggunakan udeng) di Pantai Pandawa. Sumber foto: Kabar24.com

Dalam rapat-rapat adat yang di Bali disebut dengan *sangkep* pada dasarnya masih mempergunakan cara-cara tradisional mulai dari cara menyebarkan informasi, cara pengambilan keputusan, model dan sistem *sangkep*, serta mendokumentasikan hasil *sangkep*. Dalam menyebarkan informasi misalnya desa adat masih mempergunakan sistem *kesinoman* (petugas adat yang berfungsi untuk memberitahu warga), dan kalau mengumpulkan warga masih mempergunakan komunikasi tradisional seperti *kulkul*. *Kulkul* adalah nama lain dari kentongan yang diletakkan di balai banjar dan dibunyikan untuk memberitahukan warga tentang kegiatan yang dilakukan, mengumpulkan warga, termasuk juga menginformasikan kejadian-kejadian yang ada di desa adat bersangkutan. Demikian juga halnya dengan rapat-rapat adat, model pengambilan keputusan, sistem duduk, sistem absensi masih mempergunakan cara-cara tradisional. Jika ada menggunakan media komunikasi modern, hal tersebut hanyalah menggunakan pengeras suara seperti *mic*, *wireless*, dan sejenisnya. Dalam mendokumentasikan hasil-hasil rapat, desa adat juga masih menggunakan cara-cara manual seperti pencatatan di buku harian rapat yang nantinya akan menjadi dokumen resmi di desa adat.

Di era modernisasi ini aktivitas adat yang paling banyak mengadopsi perkembangan teknologi informasi atau modernisasi teknologi adalah Lembaga Perkreditan Desa (LPD). Seperti diketahui seluruh desa adat di Bali wajib memiliki LPD yang berfungsi sebagai usaha desa khususnya dalam usaha simpan pinjam (lembaga perkreditan) yang harus mengadopsi sistem pembukuan laporan keuangan berbasis digital. Hampir seluruh LPD yang ada di Bali saat ini telah melakukan komputerisasi laporan keuangan, dokumentasi, sampai dengan penyebaran informasi kredit kepada masyarakat desa. Untuk sistem pengelolaan cara pengambilan keputusan dan pemberian sanksi terhadap nasabah yang “nakal” masih mempergunakan pakem-pakem tradisional seperti sanksi oleh desa adat berupa isolasi sosial (*kasepe kang*). Model penyampaian laporan keuangannya walaupun berbasis teknologi informasi dalam pembukuan dan dokumentasi, namun rapat-rapat adat (*sangkep*) masih menjadi

media utama dalam memberikan pertanggungjawaban pengurus LPD kepada desa adat selaku *owner* LPD.

Di beberapa desa pengelolaan LPD telah banyak mengalami perkembangan usaha bahkan LPD merupakan bagian dari usaha desa adat yang lebih besar yang disebut dengan Badan Usaha Desa Adat (BUMDA). BUMDA yang ada di beberapa desa adat di Bali menempatkan LPD sebagai salah satu bidang usaha disamping usaha-usaha yang lain. Modernisasi usaha yang dilakukan oleh desa adat nampak tercermin dalam BUMDA ini. Dari segi bidang usaha banyak desa adat yang mengembangkan usaha tidak hanya dalam bidang perkreditan, namun juga merambah ke bidang perdagangan, pengelolaan pasar, bahkan ada yang telah memiliki toko modern sejenis mini market atau bidang retail dan sejenisnya. Bidang-bidang usaha inilah yang sering kali mengadopsi perkembangan teknologi informasi dalam pengelolaannya. Teknologi informasi atau perkembangan modernisasi yang diadopsi oleh desa adat dalam mengelola berbagai usaha ini misalnya dalam hal perencanaan usaha, sistem pembukuan berbasis komputerisasi, dan jual beli melalui media *online*.

Loncatan besar desa adat yang mengadopsi perkembangan teknologi informasi dilakukan oleh Desa Adat Kutuh, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung. Desa Adat Kutuh yang mewilayahi obyek wisata Pantai Pandawa merupakan desa adat terbaik di Provinsi Bali dan sekaligus juga merupakan desa adat yang memiliki aset terbesar dari seluruh desa adat yang ada di Bali. Dari segi bidang usaha Desa Adat Kutuh juga telah memiliki Badan Usaha Desa Adat (BUMDA) yang berbentuk *holding* usaha, yang di Desa Adat Kutuh disebut dengan Usaha Manunggal Desa Adat. BUMDA yang dimiliki oleh Desa Adat Kutuh mengelola beberapa usaha antara lain Lembaga Perkreditan Desa (LPD), mengelola obyek wisata Pantai Pandawa, mengelola Gunung Payung *Cultural Park*, serta usaha barang jasa yang memiliki anak usaha seperti pasar tradisional, usaha piranti untuk kebutuhan persembahyangan, usaha parang *leading*, usaha transportasi, serta atraksi seni dan budaya. Saat ini *holding* usaha atau BUMDA yang dimiliki Desa Adat

Kutuh ini telah menjalin kerjasama dengan Bank Mandiri untuk mengaplikasikan teknologi informasi khususnya transaksi non tunai. Penerapan program transaksi non tunai (*e-money*) dimulai dari pembayaran tiket masuk ke obyek wisata, pembayaran kredit di LPD, sampai dengan transaksi-transaksi yang dilakukan masyarakat terhadap BUMDA Desa Kutuh. Demikian juga halnya dengan masyarakat luar yang mengunjungi obyek wisata Desa Kutuh, Gunung Payung *Cultural Park*, dan menggunakan jasa-jasa pelayanan di Desa Adat Kutuh tidak perlu membawa uang tunai, cukup dengan kartu kredit atau uang elektroik milik bank yang bekerjasama dengan Desa Adat Kutuh.

Menurut regional CO PT. Bank Mandiri (Persero Tbk. Regional XI Bali dan Nusra) Erwan Djoko Hermawan yang mendukung Desa Kutuh dapat mewujudkan menjadi desa digital adalah karena Desa Kutuh telah memiliki sumber daya manusia yang mumpuni. Hambatan SDM yang siap untuk mengimplementasikan desa digital yang dialami desa-desa adat lain di Bali, justru dapat dijawab oleh Desa Kutuh dengan menyiapkan sumber daya manusia yang handal dan siap untuk mewujudnyatakan desa digital di Desa Adat Kutuh. Menurut Desa Adat Kutuh Made Wena, kesuksesan Desa Adat Kutuh untuk menjadi desa adat digital tidak dianggap sebagai sebuah beban atau hambatan, namun dimaknai sebagai sebuah peluang untuk bisa menjadi desa modern dan dapat merespon perkembangan zaman sekaligus merespon kebutuhan wisatawan termasuk wisatawan mancanegara yang identik dengan modernisasi, yang salah satunya adalah transaksi non tunai.

Kesuksesan Desa Adat Kutuh menjadi desa adat digital bukan saja hanya dapat mengimplementasikan wacana Presiden Joko Widodo untuk melaksanakan *e-money* di setiap desa, namun juga dapat dipergunakan oleh desa adat untuk memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat tentang pengelolaan usaha desa secara transparan, akuntabel, dan modern. Masyarakat juga bisa dengan cepat merespon sekaligus bisa memberikan tanggapan dan saran atau menyampaikan keluhan kepada desa adat khususnya kepada pengelola usaha desa melalui media-media *online*. Demikian juga halnya dengan desa adat

akan menjadi lebih cepat merespon, memberikan informasi, dan dapat dengan cepat menyebarkan berbagai program dan informasi penting kepada masyarakat yang memerlukan atau yang dijadikan kelompok sasaran. Selain melakukan transaksi non tunai (*e-money*) dalam usaha memasarkan berbagai usaha yang dikelola desa adat, juga sudah menggunakan media-media yang berbasis digital termasuk media sosial, internet, web, maupun media massa baik elektronik maupun cetak. Dengan metode pemasaran berbasis digital ini pengelola usaha dapat menjangkau ceruk pasar secara global, lintas negara, tanpa terhambat oleh ruang dan waktu. Desa adat berbasis digital yang dilakukan oleh Desa Adat Kutuh nampaknya akan menjadi tren dan motor penggerak bagi desa adat yang lain untuk menjadi desa adat digital. Desa Adat Kutuh telah menjadi pusat studi banding dari beberapa pemerintah daerah dan desa di luar Bali dalam hal pengelolaan usaha desa, obyek wisata, termasuk juga penerapan desa digital.

Demikian juga halnya dengan Pemerintah Kabupaten Badung yang membawahi Desa Adat Kutuh telah mendorong desa adat yang lain di wilayah Badung untuk segera berbenah dan belajar dari Desa Adat Kutuh untuk menjadi desa berbasis digital dan mandiri dalam membiayai desa, karena telah memiliki beberapa usaha desa berbasis potensi desa. Untuk di Bali Desa Adat Kutuh telah menjadi contoh dan sekaligus menjadi rujukan desa-desa adat yang lain untuk mengembangkan desanya sekaligus juga sebagai pusat studi dalam penerapan program desa digital. Melihat beberapa MOU yang dilakukan Desa Adat Kutuh, nampaknya perkembangan dan adopsi digitalisasi yang dilakukan akan semakin banyak dan bervariasi, serta tidak menutup kemungkinan akan diimplementasikan dalam berbagai transaksi lain tak terkecuali yang bersifat tradisional. Berkaca dari Desa Adat Kutuh ini dapat dikatakan bahwa perkembangan teknologi informasi sudah terimplementasi dalam tata kelola desa adat khususnya dalam pengelolaan keuangan desa dan usaha desa, sehingga kedepan tidak menutup kemungkinan seluruh desa adat di Bali akan menerapkan hal yang sama dan menjadi desa adat berbasis digital. ❖



PROBLEMATIKA PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

Berbicara masalah kepemimpinan lokal di Bali, kita tidak bisa lepas dari fenomena desa dinas dan desa adat, karena dua desa tersebut disamping memiliki hak otonom, juga keberadaannya diakui dalam sistem pemerintahan Indonesia dan ada kalanya juga memiliki masyarakat (*warga/krama*) dan wilayah yang sama. Untuk itu potret tentang penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya desa dinas merupakan bagian yang penting untuk disampaikan jika kita berbicara tentang kepemimpinan lokal di Bali. Problematika penyelenggaraan pemerintah desa khususnya desa dinas yang disampaikan dalam buku ini adalah berkaitan dengan problematika yang dialami oleh pemerintah desa dalam menghadapi masyarakat modern dan multikultural di Bali dan sekaligus sebagai ujung tombak dalam menyelenggarakan pemerintahan supra lokal baik pusat maupun daerah. Untuk itu apa yang dialami desa, bagaimana mereka menyesuaikan diri dengan problematika masyarakat multikultural, serta menjadi sistem pemerintahan yang baik di tingkat lokal, menjadi menarik untuk dibicarakan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya desa dinas beradaptasi dan berlandaskan pada dasar hukum yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Seluruh desa di Indonesia termasuk Bali menyelenggarakan sistem pemerintahannya

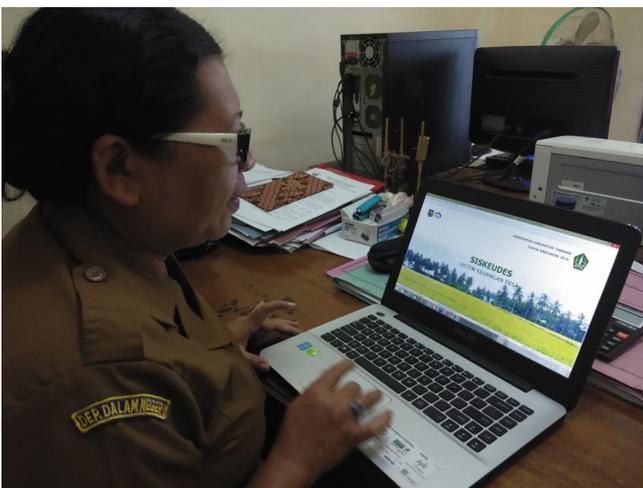
mengacu pada Undang-Undang tersebut, sehingga berdasarkan Undang-Undang tersebutlah beberapa perda tentang desa disesuaikan. Dalam buku ini problematika penyelenggaraan pemerintahan desa akan disampaikan fenomena terbaru yang dirasakan atau dialami desa setelah terbitnya Undang-Undang tersebut. Bagaimana mereka mengimplemntasikan Undang-Undang tersebut, bagaimana mereka mengelola keuangan desa, serta apa implikasinya pada masyarakat desa merupakan bagian penting yang dibahas dalam buku ini. Dalam buku ini tidak hanya berbicara secara teoretik, namun juga berupaya menyampaikan hasil penelitian yang merupakan refleksi sosial yang dialami desa saat ini. Untuk itu seluruh paparan dalam bab ini dinarasikan berdasarkan hasil penelitian di desa-desa lokasi penelitian yang telah dipilih sebagai sampel penelitian secara metode ilmiah.

Buku ini khususnya pada BAB V tentang Problematika Penyelenggaraan Pemerintahan Desa selain menyampaikan landasan-landasan yuridis, juga menyampaikan beberapa kajian dari peneliti lain yang menyangkut tentang pemerintahan desa di era reformasi. Khusus untuk penelitian yang dilakukan oleh penulis dan tim peneliti desa, menyampaikan intisari hasil penelitian yang dilakukan di desa-desa lokasi penelitian di Bali. Namun demikian, potret-potret tentang penyelenggaraan pemerintahan desa akan diambil pada kasus penyelenggaraan desa di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Pemilihan lokasi ini dilakukan karena di dua kabupaten/kota tersebut sangat representatif mencerminkan problematika penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya dalam pengelolaan anggaran dan penyelenggaraan pembangunan. Adapun alasan pendukung yang mendasari pemilihan dua lokasi tersebut karena desa-desa yang ada di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar mengelola keuangan desa tertinggi di Bali sampai dengan 48 miliar rupiah setiap tahun. Demikian juga halnya dengan desa-desa yang ada di Kota Denpasar yang pengelolaan keuangan desanya sampai mencapai 12 miliar rupiah. Sedangkan desa-desa yang ada di Kabupaten lain maksimal pengelolaan keuangan desanya sebesar 4 miliar rupiah bahkan ada hanya sebesar 1,5

miliar. Selain aspek pengelolaan keuangan desa yang banyak, dua kabupaten tersebut juga memperlihatkan fenomena lain dalam penyelenggaraan pembangunan yakni menyangkut problematika kota metropolitan dan heterogenitas penduduk yang berpengaruh sangat signifikan terhadap manajemen pemerintahan desa tersebut. Di bawah ini akan diuraikan potret penyelenggaraan pemerintahan desa baik dalam mengelola keuangan maupun dalam pelaksanaan pembangunan di desa.

6.1 Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Esensi desentralisasi daerah adalah mendekatkan negara pada masyarakat dalam upaya untuk memaksimalkan pelayanan pada masyarakat, dapat merespon berbagai persoalan masyarakat dengan cepat, serta dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Dalam rangka mencapai esensi desentralisasi daerah tersebut maka fokus otonomi daerah diletakkan pada kabupaten/kota dengan maksud agar negara lebih dekat dengan masyarakat dan kondisi masyarakat dengan cepat dapat teridentifikasi. Selain titik fokus pada kabupaten/kota, desa juga dijadikan sebagai daerah otonom bahkan diberikan predikat otonomi asli. Ditetapkannya desa sebagai daerah otonom diharapkan menguatkan tercapainya tujuan desentralisasi yakni kesejahteraan masyarakat, demokratisasi



**Operator
menginput data
pada program
Siskeudes.**

ditingkat lokal, serta dapat memaksimalkan pelayanan publik, penyediaan *public good* termasuk merespon berbagai persoalan masyarakat dengan cepat. Aparat desa dianggap merupakan aparat pemerintah yang paling mengetahui kondisi riil masyarakatnya sehingga dengan cepat pula dapat merespon dan menyelesaikan persoalan yang terjadi di masyarakat.

Guna mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah serta terwujudnya pembangunan nasional maka pemerintahan Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo memusatkan pembangunan pada daerah pedesaan. Desa menjadi sentral dalam penggerakan

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah menjadikan desa sebagai basis utama pembangunan, tidak lagi hanya menjadikan obyek pembangunan tetapi juga menjadi subyek pembangunan. Terdapat 2 (dua) paradigma pembangunan desa yang dianut dalam Undang-Undang Nomor 6/ 2014 yaitu konsepsi "**Desa Membangun**" dan konsepsi "**Membangun Desa**" sebagaimana diatur dalam Bab IX tentang Pembangunan Desa dan Pembangunan Kawasan Perdesaan.

pembangunan yang berbasis partisipatif. Untuk itulah maka desa menjadi pusat perhatian baik dari segi kewenangan, pusat pertumbuhan, partisipasi, termasuk juga tolak ukur pembangunan di level supralokal. Berbagai upaya telah dilakukan untuk bisa memaksimalkan pembangunan di pedesaan. Menurut Kartasasmita (1996:393) mengatakan bahwa upaya pembangunan pedesaan menjadi sangat penting dan paling tidak meliputi tiga upaya besar yakni :

Pertama, memberdayakan ekonomi masyarakat desa dalam rangka peningkatan kapasitas masyarakat (*capacity building*) dalam perubahan struktur masyarakat pedesaan tradisional ke masyarakat pedesaan yang maju dan mandiri. Kedua, meningkatkan kualitas sumber daya manusia pedesaan agar memiliki dasar yang memadai untuk meningkatkan

dan memperkuat produktifitas dan daya saing. Ketiga, pembangunan dan prasarana (terutama transportasi) agar sumber daya yang ada dipedesaan dan agar pembangunan pedesaan dapat dilakukan secara efektif dan efisien. Pembangunan desa diartikan sebagai suatu usaha sadar dalam serangkaian kegiatan untuk mencapai suatu perubahan yang lebih baik.

Kawasan Perdesaan memegang peranan penting dalam pembangunan nasional, bukan hanya karena sebagian besar rakyat Indonesia bertempat tinggal di pedesaan, tetapi karena kawasan pedesaan memberikan sumbangan besar dalam menciptakan stabilitas nasional (TNPPK, 2015).

Upaya pembangunan kawasan pedesaan telah dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat melalui berbagai kebijakan dan program-program. Upaya-upaya tersebut telah menghasilkan berbagai kemajuan yang dirasakan oleh sebagian masyarakat pedesaan. Namun harus diakui masih banyak wilayah pedesaan yang belum berkembang seperti yang telah diharapkan. Masih tingginya kesenjangan pembangunan antara perkotaan dan pedesaan, serta masih tingginya tingkat kemiskinan di pedesaan tentunya menjadi hal prioritas yang harus segera ditangani. Pada 2014, dari 28,28 juta jumlah orang miskin di Indonesia, lebih dari separuhnya tinggal di pedesaan, yaitu 17,77 juta jiwa (BPS, 2014).

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang kemudian diikuti komitmen penuh Pemerintah Joko Widodo – Jusuf Kalla untuk menjadikan desa sebagai bagian utama dalam sembilan program prioritas pemerintah (Nawacita) sebagaimana tercantum dalam Nawacita ke-tiga yaitu membangun Indonesia dari pingiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka NKRI telah merubah paradigma pembangunan desa di Indonesia.

Konsepsi "desa membangun" diterjemahkan melalui "pembangunan desa" sedangkan konsepsi "membangun desa" diterjemahkan melalui "pembangunan kawasan pedesaan". Pembangunan desa dilakukan oleh pemerintah pada masing-masing desa yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup masyarakat desa serta

penanggulangan kemiskinan. Sedangkan pembangunan kawasan pedesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa dalam 1 (satu) kabupaten/ kota yang dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemerdayaan masyarakat desa di kawasan pedesaan melalui pendekatan pembangunan partisipatif. Pembangunan kawasan pedesaan dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/ kota melalui satuan kerja perangkat daerah, pemerintah desa, dan/ atau BUMDesa dengan mengikutsertakan masyarakat desa.

Untuk mengoptimalkan tercapainya pembangunan desa melalui tiga upaya di atas maka dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa setiap desa harus mampu membuat perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten yang mewilayahinya. Dalam Undang-Undang tersebut juga dinyatakan bahwa determinan utama dalam pembangunan desa adalah pentingnya partisipasi masyarakat dalam keseluruhan proses pembangunan. Demikian juga halnya dengan Pemerintah Kabupaten Badung dalam upayanya untuk memaksimalkan pembangunan di pedesaan telah mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tersebut serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

6.1.1 Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa terdapat asas-asas yang harus diperhatikan, baik oleh pemerintah maupun masyarakat desa. Hal ini bertujuan untuk penyelenggaraan pemerintah desa tidak melenceng dari rel yang ada. Sementara bagi masyarakat dengan mengetahui asas-asas penyelenggaraan pemerintahan desa ini dapat menjadikannya referensi untuk ikut serta mengontrol jalannya roda pemerintahan desa. Berdasarkan pasal 24 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa,

penyelenggaraan pemerintahan desa harus memperhatikan asas-asas sebagai berikut :

1. **Kepastian Hukum**
Yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. **Tertib Penyelenggaraan Pemerintahan**
Yang dimaksud dengan tertib penyelenggaraan pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. **Tertib Kepentingan Umum**
Yang dimaksud dengan tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. **Keterbukaan**
Yang dimaksud dengan keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. **Proporsionalitas**
Yang dimaksud dengan proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa.
6. **Profesionalitas**
Yang dimaksud dengan profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. **Akuntabilitas**
Yang dimaksud dengan akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada

masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

8. Efektivitas dan Efisiensi

Yang dimaksud dengan efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Yang dimaksud dengan efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.

9. Kearifan Lokal

Yang dimaksud dengan kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.

10. Keberagaman

Yang dimaksud dengan keberagaman adalah penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok masyarakat tertentu.

11. Partisipatif

Yang dimaksud dengan partisipatif adalah penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.

Pemerintah desa saat ini menjalankan pemerintahannya mengacu pada UU No. 6 tahun 2014, namun demikian sebenarnya pemerintah desa harus mengimplementasikan produk UU dan peraturan dari empat kementerian antara lain Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Keuangan, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi serta Menko PMK (Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan). Selain Undang-Undang Desa tersebut, ada beberapa regulasi lagi yang mengatur tentang desa, antara lain:

1. Peraturan Pemerintah Tentang Desa

Peraturan Pemerintah tentang Desa ini terdiri dari tiga peraturan pemerintah, yakni:

- Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

- peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa.
 - Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja.
2. Keputusan Bersama Menteri (SKB Tiga Menteri Tentang Desa)
Keputusan bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi tentang nomor 900/5356/sj nomor 959/kmk.07/2015 nomor 49 tahun 2015 tentang percepatan penyaluran, pengelolaan, dan penggunaan dana desa.
 3. Peraturan menteri desa, pembangunan daerah tertinggal dan transmigrasi (kemendesa, pdtt).
Peraturan Menteri desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi ini terdiri dari 11 peraturan menteri desa yang menyangkut tentang berbagai persoalan dan urusan desa.
 4. Peraturan Menteri Dalam Negeri (Kemendagri) Tentang Desa
Demikian juga halnya dengan peraturan Kemendagri tentang desa ini telah mengatur desa dengan banyak Permendagri. Paling tidak ada 15 peraturan Kemendagri yang mengatur tentang desa.
 5. Peraturan Menteri Keuangan
Untuk peraturan Menteri Keuangan telah terbit empat peraturan menteri keuangan yang berkaitan dengan tata kelola atau alokasi anggaran tentang desa.
 6. Peraturan Lembaga Kebijakan Barang/Jasa (LKPP) Tentang Desa

Untuk Peraturan Lembaga Kebijakan Barang/Jasa tentang desa ini telah diterbitkan dua peraturan yang berkaitan dengan pedoman dan tata cara pengadaan barang/jasa di desa.

Dengan banyaknya regulasi yang mengatur tentang desa, maka ditemui ada beberapa regulasi tentang desa yang saling bertentangan. Adapun norma-norma hukum atau regulasi yang saling bertentangan tersebut, antara lain:

1. PP No. 47/2015 tentang Perubahan atas PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa, Bertentangan dengan UU Desa

Di pasal 1 angka 14 PP 47/2015 menghapus ketentuan menteri adalah menteri yang menangani desa. Penghapusan ketentuan ini sama halnya dengan menghapus ketentuan UU nomor 6/2014 tentang Desa pasal 1 angka 16.

2. PP No. 8 / 2016 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 60 / 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN, Bertentangan dengan UU Desa

Pengalokasian dana desa dibagi atas: alokasi dasar dan alokasi formula. Alokasi dasar adalah alokasi minimal dana desa yang diterima oleh setiap desa yang besarnya dihitung dengan cara 90% dari anggaran dana desa dibagi dengan jumlah desa secara nasional. Sedangkan alokasi formula dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa di setiap kab/kota. Pengalokasian dengan pola seperti ini bertentangan dengan ayat 2 pasal 72 UU 6/2014 tentang Desa, dimana pada penjelasan pasal 72 tersebut dinyatakan alokasi dana desa dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa.

Berkaitan dengan tahapan penyaluran dana desa yang diatur dalam PP 8/2016 sebagai perubahan

kedua PP 60/2014 yang kemudian diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri Keuangan nomor 49/PMK.07/2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa, dimana disebutkan bahwa penyaluran dana desa dilakukan dalam 2 tahapan, yaitu bulan Maret sebesar 60 persen dan Agustus 40 persen, setelah sebelumnya 3 tahapan. Perubahan tahapan penyaluran ini belum memberikan kemudahan bagi desa dalam proses perencanaan, penetapan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban dana desa.

Dalam hal pelaporan pertanggungjawaban dana desa yang diatur di pasal 24 PP 8/2016, disebutkan “Kepala Desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana desa kepada bupati/walikota; Bupati/walikota menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa kepada menteri dengan tembusan kepada gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa; Laporan disampaikan sebelum penyaluran dana desa tahap berikutnya”. Mekanisme ketentuan tersebut di atas tidak hanya mempersulit desa yang memiliki berbagai macam keterbatasannya, tetapi juga mempengaruhi proses penyaluran dana desa tahap berikutnya.

3. **Peraturan Menteri Desa PDTT No. 4/2015 tentang BUMDesa**, Bertentangan dengan UU Desa

UU No. 6 / 2014 tentang Desa sangat mengedepankan asas gotong royong dan mempunyai semangat yang menyatakan bahwa badan usaha dijalankan dengan semangat kolektivitas masyarakat dan merupakan milik warga desa yang berkontribusi positif sesuai dengan Nawacita yaitu membangun Indonesia dari pinggiran. Permendes PDTT ini menghilangkan semangat kolektivitas dan gotong royong sebagai nilai penting

dalam demokrasi ekonomi yang telah tertuang di UU Desa

Di dalam UU No. 6/2014 tentang Desa tidak diwajibkan membentuk BUMDesa. Hanya tertera kalimat dapat membentuk BUMDesa. Dari problematika yang ada di Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Peraturan Menteri Desa dan PDTT, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri, perlu adanya penyederhanaan berbagai regulasi tersebut. Namun sayangnya, hingga saat ini tidak ada kementerian atau lembaga yang mampu mengorkestrasi dan memimpin jalannya proses penyederhanaan regulasi tersebut. Kalau di pemerintah pusat saja regulasinya buruk, tumpang tindih, tidak ada sinkronisasi dan harmonisasi, maka hal yang sama buruknya juga akan terjadi di tingkat yang paling bawah, yaitu desa. Sebaliknya, penyederhanaan regulasi dibawah UU Desa dalam bentuk harmonisasi dan sinkronisasi akan berdampak baik pada kinerja aparatur desa.

6.1.2 Kapasitas Penyelenggara Desa Dalam Menggunakan Dana Dari Pemerintah

Temuan beberapa penelitian menunjukkan bahwa pengelolaan dana desa menemui banyak hambatan seperti kondisi aparatur pemerintah daerah saat ini kemampuannya masih rendah, terutama dalam hal pengelolaan keuangan daerah (Sidik 2002). Pada tataran pertanggungjawaban pengelolaan administrasi keuangan, kompetensi sumber daya manusia di desa merupakan kendala utama (Subroto 2009). Kapasitas sumber daya manusia di desa selama ini kurang merata (Yuliana 2013). Kementerian Keuangan juga menilai perangkat desa masih belum siap untuk menerima anggaran dana desa saat ini (Basri 2014). Terdapat masalah kapasitas administrasi dan tata kelola aparat pemerintah desa yang masih minim. Sistem akuntabilitas dan pranata pengawasan yang masih lemah, termasuk belum kritisnya masyarakat atas pengelolaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Badan Perwakilan Daerah (BPD) yang merupakan manivestasi perwakilan atau DPR-nya desa di

berbagai daerah masih mengalami stagnansi lembaga, yaitu hanya menjadi lembaga formalitas tanpa memiliki progres yang menggembirakan (Azhar 2015). Para kepala desa dan aparat pemerintah desa belum begitu paham dan siap dengan pelaksanaan UU 6/2014. Hal itu justru menimbulkan kecemasan dan kekhawatiran mereka (Ismail,dkk., 2016).

Terkait dengan kualitas SDM pengelola dana desa, Sari, dkk (2015) dalam penelitiannya menemukan bahwa kecukupan pengetahuan pada masing-masing bidang dan loyalitas yang tinggi terhadap tugas yang diemban akan menunjang keefektifan pengelolaan dana desa. Faktor lain yang turut berkontribusi adalah dukungan kebijakan dari pemerintah setempat. Lebih lanjut Maumeha, dkk (2017) melihat perspektif kualitas SDM di desa secara umum yang menjadi penghambat kesuksesan dalam pengelolaan dana desa. Secara lengkap dinyatakan bahwa Sumber Daya Manusia (SDM) adalah permasalahan umum atau permasalahan dasar yang banyak dialami pemerintahan pada umumnya. Permasalahan ini timbul akibat rendahnya tingkat pendidikan penduduk yang mengakibatkan rendahnya kualitas sumber daya manusia yang berpengaruh pada kemajuan (*increase*) pada desa. Tingkat pendidikan penduduk sangat dipengaruhi oleh adanya fasilitas pendidikan yang terdapat pada desa tersebut dan tingkat ekonomi penduduk. Sumber daya manusia yang rendah mengakibatkan tidak adanya pembaharuan pada pemerintahan desa.

Ismail, dkk (2016) memberikan catatan tegas tentang kualitas SDM pengelolaan dana desa. Banyak pihak menganggap kemampuan para aparat desa di daerah yang masih rendah dan belum siap justru dikhawatirkan akan membawanya pada meja hijau. Dalam hal pengelolaan dana desa, akan ada risiko terjadinya kesalahan baik bersifat administratif maupun substantif yang dapat mengakibatkan terjadinya permasalahan hukum mengingat belum memadainya kompetensi kepala desa dan aparat desa dalam hal penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.

6.2 Temuan Lapangan

Temuan lapangan yang dimaksud dalam tulisan ini adalah kesimpulan-kesimpulan penting yang didapat dari penelitian tentang desa yang ada di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Berbagai persoalan tentang pengelolaan keuangan desa, problematika sosial, sumber daya aparat desa, serta berbagai harapan pemerintah dan masyarakat desa dipaparkan dalam temuan penelitian ini.

6.2.1 Temuan Lapangan di Kabupaten Badung

Mengacu pada uraian di atas penelitian dilakukan di Kabupaten Badung mengidentifikasi berbagai persoalan dan harapan dari pemerintah dan masyarakat desa yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa serta penyelenggaraan pembangunan desa. Di bawah ini akan diuraikan berbagai kondisi riil dari beberapa persoalan tersebut yang menyangkut kapasitas penyelenggaraan desa, keuangan desa, dan berbagai temuan lain yang dianggap penting sebagai bahan masukan oleh pemerintah dalam mengambil kebijakan di bidang penyelenggaraan desa.

a. Tingkat Pendidikan

Terkait dengan tingkat pendidikan (Usman dan Haryanto, 2015) menyatakan bahwa pengetahuan seseorang dapat dilihat dari latar belakang pendidikannya. Aspek latar belakang pendidikan menjadi faktor penting karena akan mempengaruhi kecepatan pemahaman seseorang. Penelitian ini menyimpulkan demikian karena latar belakang pendidikan aparat pemerintah desa yang hampir semuanya adalah SLTA. Situasi atau kondisi ini hampir sama dengan profil aparat pemerintahan desa yang ada di Kabupaten Badung. Pada dasarnya kondisi SDM aparat dan perangkat desa di lokasi penelitian masih didominasi oleh tingkat pendidikan SMA/SMK atau sederajat (68%) dan kemudian diikuti oleh tingkat Sarjana 26%. Selanjutnya untuk tingkat SMP 0,7%

dan S2 0,2%. Melihat realitas tersebut SDM yang ada di desa lokasi penelitian relatif masih rendah dalam perspektif tingkat pendidikan dimana untuk kapasitas perangkat desa dan fenomena masyarakat saat ini sudah mengarah pada pendidikan tingkat sarjana. Demikian juga halnya dari segi umur atau usia, rata-rata usia yang menjadi aparat dan perangkat desa telah berumur 40-50 tahun yakni sebesar 42,8% dan bahkan usia yang diatas 50 tahun sebesar 28,8%. Untuk usia yang dipandang produktif yang pada dasarnya adalah umur 20-35 tahun, maka dapat dikatakan usia aparat dan perangkat desa di lokasi penelitian di Kabupaten Badung sudah digolongkan pada usia tua yang artinya tingkat produktivitasnya telah menurun.

b. Struktur Organisasi

Untuk struktur organisasi yang ada di desa lokasi penelitian semua desa telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yakni, 1 orang Kepala Desa, 1 orang Sekretaris Desa, 3 orang Kaur, dan 3 Orang Kasi. Untuk desa-desa yang ada di Kabupaten Badung masing-masing Kaur dan Kasi ada yang telah memiliki staf dan nada yang belum memiliki staf. Hampir semua desa mengalami masalah dalam SDM yang berlatar belakang bidang IT sehingga kebanyakan desa di lokasi penelitian telah merekrut tenaga IT diluar struktur perangkat desa yang ada. Untuk tenaga IT yang direkrut oleh desa masih ada beberapa desa yang merekrut tenaga tersebut dari luar desa bersangkutan.

c. Kapasitas Penyelenggara Desa

Pada dasarnya kapasitas penyelenggaraan desa dalam penggunaan dana dari pemerintah Kabupaten Badung masih dapat dikatakan kurang atau belum memenuhi persyaratan seperti yang diharapkan. Ini artinya kapasitas penyelenggaraan ditemukan masih lemah mengemban tugas mengelola keuangan desa yang cukup banyak dan menghadapi permasalahan sosial yang sangat kompleks. Seperti yang telah disampaikan

dalam kesimpulan nomor satu di atas kebanyakan aparat desa masih berpendidikan menengah atas sedangkan dari segi usia telah relatif tua diatas 50 tahun sebesar 28,8%. Demikian juga tentang pengalaman yang mereka miliki yang kebanyakan mengatakan bahwa pelatihan atau advokasi yang mereka dapatkan masih belum cukup untuk mengemban tugas yang dirasa cukup berat. Semua desa di lokasi penelitian telah mendapatkan pelatihan, *workshop*, dan advokasi dalam hal pengelolaan keuangan desa termasuk tentang dalam tata cara membuat laporan keuangannya. Namun demikian hampir semua desa mengatakan bahwa pelatihan, *workshop*, dan advokasi yang diberikan masih dirasa kurang dan masih berpusat pada bagian keuangan dan bendahara desa saja.

d. **Format dan Bentuk Laporan Keuangan Desa**

Pada dasarnya format dan bentuk laporan keuangan yang harus dibuat aparat dan perangkat desa masih dirasa ribet, rumit, tidak baku dan dapat menimbulkan interpretasi. Kesulitan dalam pembuatan laporan keuangan ini juga menjadi lebih kompleks karena laporan keuangan yang diminta oleh masing-masing Perangkat Daerah seperti Inspektorat, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa, dan Bagian Keuangan di Pemerintah Kabupaten Badung sangat bervariasi dan berbeda-beda bentuknya.

e. **Fungsi dan Tanggung Jawab Aparat Desa**

Beratnya tugas, fungsi, dan tanggung jawab aparat dan perangkat desa dirasakan menjadi lebih kompleks dan membebani karena selain memberikan pelayanan kepada masyarakat, mereka juga harus sebagai pelayan pemerintah di atasnya. Beban berat ini menjadi lebih terasa lagi ketika kelompok-kelompok sasaran dan organisasi tradisional seperti desa adat, subak, dan lain-lain yang menerima bantuan tidak mampu membuat laporan keuangan secara mandiri sehingga harus *dihandle* langsung oleh aparat dan perangkat desa

bersangkutan.

f. **Fungsi dan Peran Kelembagaan Desa**

Secara umum fungsi dan peran kelembagaan desa yang ada di Kabupaten Badung telah berjalan sesuai dengan aturan khususnya peran kelembagaan desa yang ikut serta dalam pengelolaan keuangan desa yang diamanatkan sesuai dengan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Hal ini tampak dari peran serta kelembagaan desa untuk ikut dalam Tim Penyusun Rencana Kerja Jangka Menengah (RKJM) Desa. Tim yang terdiri dari Kepala Desa selaku Pembina, Sekretaris Desa selaku Ketua, Ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat selaku Sekretaris; dan anggota yang berasal dari Perangkat Desa, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat Desa, dan unsur masyarakat lainnya, bekerja untuk menghasilkan RKJM yang sesuai dengan kebutuhan Desa. Namun sinergisitas yang harusnya berjalan baik antar lembaga desa ini terdapat kendala yang hampir terjadi di seluruh desa Kabupaten Badung yakni masalah kecemburuan sosial yang dirasa oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam menyikapi tunjangan kelembagaan desa. Hal ini dikarenakan mereka mengetahui bahwa Badan Permusyawaratan Desa telah menerima tunjangan jabatan setiap bulannya. Sedangkan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat yang sama-sama merupakan lembaga desa yang bekerja untuk membangun desa tidak mendapatkan tunjangan apapun, sehingga rentan untuk peran dari Lembaga Pemberdayaan Masyarakat dalam kegiatan yang di desa tidak maksimal.

g. **Pengelolaan Keuangan Desa**

Arah pengelolaan keuangan desa masih sebagian besar (80%) diarahkan untuk pembangunan fisik khususnya pembangunan infrastruktur yang ada di pedesaan. Dengan kondisi ini keinginan pemerintah supra lokal untuk mengarahkan pembangunan desa

kepada program pemberdayaan dan pembinaan masih jauh dari harapan. Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa antara perangkat desa sering kali terjadi miskomunikasi bahkan saling ketersinggungan dengan desa adat dan kelompok sasaran. Yang paling dirasakan terjadi konflik kepentingan dan miskomunikasi dalam pengelolaan keuangan desa ini adalah dengan desa adat. Dalam pandangan aparat dan perangkat desa khususnya para perbekel, miskomunikasi ini terjadi karena sosialisasi tentang mekanisme pencairan keuangan desa tidak berjalan secara optimal. Miskomunikasi antara desa dinas dan desa adat paling dirasakan ketika menyangkut proses dan pengelolaan keuangan Bantuan Keuangan Khusus (BKK). Menyangkut BKK ini selain bisa membuat miskomunikasi antara desa adat dan dinas, juga menyulitkan dalam pengelolaan dan pembuatan laporan karena proses pencairannya sering terlambat. Kesulitan lain yang dirasakan perangkat desa dalam pengelolaan keuangan desa adalah sistem pencairan bertahap (pertermin) yang besarnya hanya 10% pada termin tahap pertama, menyulitkan aparat desa khususnya panitia pembangunan dalam implementasi program pembangunan khususnya dalam pembangunan fisik yang di desa sering berbentuk infrastruktur. Kesulitan lainnya yang juga dirasakan oleh aparat dan perangkat desa adalah terkait dengan mekanisme dan sistem pemotongan pajak keuangan desa dimana interpretasi perangkat daerah tentang pemotongan pajak ini juga tidak sama yang disosialisasikan oleh aparat dan perangkat desa. Dalam urusannya pengelolaan keuangan desa kesulitan lain yang dialami oleh aparat desa adalah standar harga antara desa yang satu dengan desa lainnya tidak sama sehingga aparat desa menjadi kesulitan dalam pembuatan perencanaan pembangunan dan khususnya menjadi lebih sulit lagi dalam penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB). Seperti telah diketahui dan ditentukan oleh pemerintah

supra lokal dalam pembuatan perencanaan dan penyusunan RAB harus menggunakan bentuk baku dan standar yang sama antara desa yang satu dengan desa yang lainnya. Selain berat dalam penyusunan RAB aparat desa juga merasakan berat dalam mencantumkan bukti fisik atau bukti pengeluaran dalam pembuatan laporan. Standar pelaporan yang harus melampirkan bukti pengadaan barang yang harus memakai stempel atau cap perusahaan serta harus ada nomor NPWP perusahaan sangat menyulitkan aparat desa dalam pengadaan barang dan jasa di desa karena mereka harus mencari rekanan di luar desa yang memenuhi standar tersebut. Fenomena mencari rekanan di luar desa ini akhirnya berimplikasi terhadap kesulitan aparat dan perangkat desa melaksanakan program pemberdayaan yang menggunakan produk-produk lokal atau ekonomi masyarakat lokal dalam pengadaan barang dan jasa. Ini artinya persyaratan pembuatan laporan yang harus memakai cap/stempel dan nomor NPWP cenderung menghambat program pemberdayaan ekonomi dan UKM yang ada di wilayah desa.

h. **Problematika *Data Base***

Dalam upaya merealisasikan pembangunan khususnya yang menyangkut tentang bantuan masyarakat miskin masih terkendala karena data Rumah Tangga Miskin (RTM) dan Rumah Tangga Sasaran (RTS) sering kali tidak sinkron antara data di lapangan dengan data yang turun dari pemerintah supra lokal. Artinya perubahan data yang riil di lapangan tidak diikuti oleh perubahan *data base* yang ada di pemerintahan supra lokal sehingga berimplikasi terhadap kesulitan aparat dan perangkat desa dalam merealisasikan bantuan-bantuan pada kelompok sasaran yang mesti menerima.

i. **BUMDes sebagai Lembaga Usaha Desa**

Di Kabupaten Badung tidak seluruh desa memiliki Bumdes. Bagi desa yang telah memiliki Bumdes usahanya masih pada pengelolaan sampah/kebersihan

desa, simpan pinjam, dan ada beberapa desa yang mengarahkan usahanya pada penyediaan barang untuk keperluan perkantoran/administrasi desa. Untuk desa yang telah memiliki Bumdes ditemukan juga usahanya tidak dapat berkembang secara optimal karena potensi-potensi desa yang dapat menghasilkan pendapatan desa seperti pasar dan hasil *pelabaa* desa masih menjadi otoritas desa adat.

6.2.2 Temuan Lapangan di Kota Denpasar

Sama halnya dengan Kabupaten Badung, penelitian yang dilakukan di wilayah Kota Denpasar juga telah dapat mengidentifikasi berbagai persoalan yang prinsip yang dialami oleh pemerintah desa di era reformasi ini. Berbagai persoalan tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

a. Kondisi Sumber Daya Manusia Penyelenggara Desa di Kota Denpasar

Berdasarkan data yang didapat dari seluruh kantor desa yang ada di Kota Denpasar, serta dikombinasi dengan data yang didapat dari Dinas Pemberdayaan Pembangunan Desa (PMD), maka ditemui bahwa sumber daya manusia penyelenggara desa masih kebanyakan berpendidikan setingkat SMA/SMK (50,73%). Untuk kelompok pendidikan yang menduduki jumlah terbanyak kedua adalah tingkat Sarjana (S1) yakni 42,19%. Ini artinya bahwa sumber daya manusia penyelenggara desa masih relatif rendah, namun telah mengarah ke kualitas SDM yang memenuhi kualifikasi.

b. Beban Pemerintah Desa

Hampir seluruh desa di lokasi penelitian merasakan bahwa jumlah perangkat desa yang ada belum mencukupi untuk mengemban tugas yang begitu banyak termasuk dalam menangani permasalahan sosial yang kompleks. Beban berat ini diperparah lagi dengan sulitnya mereka menginterpretasi Undang-Undang atau peraturan yang banyak, saling tumpang tindih, dan sering berganti-ganti. Selain itu Pemerintahan Desa disamping

melayani masyarakat juga melayani OPD, seperti penugasan dari Pemerintah Kota kepada Pemerintah Desa namun tidak diikuti dengan pendanaan.

Perangkat desa sesungguhnya telah sering mendapatkan pembinaan dan bimbingan teknis (bimtek) yang berkaitan dengan penyelenggaraan desa. Namun bimtek atau pelatihan yang diberikan masih kurang sehingga perlu ditingkatkan frekuensinya. Bimtek atau pelatihan diharapkan tidak lagi hanya bersifat umum, namun harus bersifat spesifik sesuai dengan bidang tugas (tupoksi) yang ada di desa.

c. Sulitnya Membuat Perencanaan Pembangunan Desa

Ada kesulitan pemerintah desa dalam membuat perencanaan pembangunan karena daerah perkotaan berimpitan dengan kewenangan pemerintah kota. Kesulitan di atas pada dasarnya dirasakan oleh pemerintah desa dalam membuat program-program yang bersifat fisik, karena program tersebut telah menjadi *domain* dan kewenangan pemerintah kota. Untuk desa di pinggiran kota, program perencanaan fisik tidak menjadi kendala, karena mereka masih dapat mengarahkan program pembangunan fisiknya ke infrastruktur yang berkaitan dengan subak dan jalan desa.

Untuk program yang bersifat non fisik khususnya program pemberdayaan juga masih dirasakan oleh beberapa desa, karena karakteristik dan orientasi masyarakat perkotaan sangat pragmatis dan sering kali setiap kegiatan dan partisipasi mereka diukur dengan kompensasi finansial. Selain itu kesibukan masyarakat perkotaan juga menjadi salah satu penyebab menurunnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, sehingga program pemberdayaan tidak dapat berjalan secara optimal.

d. Fungsi dan Peran Kelembagaan Desa

Berdasarkan hasil identifikasi terhadap seluruh kelembagaan desa yang ada di lokasi penelitian, dapat

dipaparkan beberapa temuan-temuan penting seperti di bawah ini:

(1) **Kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Seluruh desa di Kota Denpasar merasakan bahwa BPD sangat berperan aktif melaksanakan fungsinya dan berpartner dengan perangkat desa. Proses perencanaan desa hingga pengawasan penyelenggaraan pembangunan di desa, selalu melibatkan BPD dan seluruh anggota BPD juga dianggap berperan aktif. Tidak hanya dalam urusan rapat dan diskusi, namun anggota BPD juga nampak aktif untuk sering berkantor seperti layaknya perangkat desa di desa bersangkutan. Animo masyarakat untuk menjadi anggota BPD juga sangat tinggi, bahkan sering kali pelamar anggota BPD melebihi target yang direncanakan.

(2) **Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM)**

Untuk kelembagaan LPM mereka dilibatkan dalam program-program pembangunan yang bersifat kepanitaan selain memberikan fungsi sekaligus juga memberikan ruang untuk mendapatkan kompensasi finansial. Ada rasa kecemburuan kelembagaan LPM terhadap BPD, karena LPM tidak mendapatkan tunjangan atau honor yang bersifat tetap seperti halnya BPD. Dengan dasar ini maka LPM ada keinginan untuk disetarakan dengan BPD dalam urusan fungsi dan sistem penggajian/honor.

e. **Pengelolaan Keuangan Desa**

Untuk kesimpulan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa, terdapat beberapa temuan penting yang perlu dipaparkan dalam penelitian ini.

1. Berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa seluruh desa di lokasi penelitian merasakan kesulitan mengintegrasikan dan mengimplementasikan berbagai Undang-Undang atau peraturan atau regulasi yang berkaitan dengan pemerintah desa. Banyaknya peraturan atau regulasi, serta cepatnya

peraturan tersebut dibuat, sangatlah menyulitkan pemerintah desa dalam melaksanakan pemerintahan dan melayani masyarakat sesuai dengan spirit dan amanat Undang-Undang atau peraturan atau regulasi tersebut. Tidak mudah bagi pemerintah desa untuk melakukan reaksi cepat dalam melayani masyarakat, jika berbagai dasar hukum yang melandasinya selalu berubah dan sulit untuk dipahami.

2. Dalam pengelolaan keuangan desa seluruh pemerintah kota di Denpasar telah menggunakan format yang baku dan seragam yang disebut Siskeudes (Sistem Keuangan Desa). Sebenarnya dengan Siskeudes, pemerintah desa dengan mudah dapat membuat perencanaan pembangunan, perincian pendanaan, sampai dengan pelaporannya. Karena format yang ada dalam Siskeudes memang telah dirancang untuk sebagai acuan pemerintah desa dalam merencanakan pembangunan, membuat rincian kegiatan beserta jumlah pembiayaannya, sampai dengan sistem pelaporannya. Jika sistem Siskeudes dapat diimplementasikan secara optimal, semestinya dapat mempermudah pemerintah desa dalam melaksanakan program pembangunan dan sekaligus juga dapat dipergunakan sebagai pedoman pemeriksaan dan kontrol pembangunan oleh BPD.
3. Jumlah APBDes yang saat ini mencapai miliaran rupiah, yakni kisaran 5 miliar rupiah sampai dengan 11 miliar rupiah yang dikelola oleh pemerintah desa di Kota Denpasar, tidak selalu dapat dialokasikan dengan maksimal sehingga sering menghasilkan Silpa yang besar, bahkan hingga miliaran rupiah. Seperti telah dipaparkan dalam kesimpulan nomor satu di atas, bahwa bagi desa perkotaan kesulitan membuat program dalam mengalokasikan keuangan desa karena berhimpitan dengan kewenangan pemerintah kota. Sedangkan Bagi desa pinggiran dirasa masih kurang karena

program fisik diarahkan ke fasilitas penunjang subak dan infrastruktur di lingkungan pedesaan. Untuk program pemberdayaan rata-rata mereka kesulitan karena karakteristik dan orientasi masyarakat perkotaan yang cenderung pragmatis.

f. **Faktor Penghambat Pengelolaan Keuangan Desa**

Pada paparan faktor penghambat pengelolaan keuangan desa ini berkaitan dengan uraian-uraian terdahulu yakni menyangkut tentang dasar hukum, kewenangan, serta karakteristik dan orientasi masyarakat. Untuk itu maka uraian ini sifatnya mempertegas dan sekaligus menguatkan argumentasi di atas. Ada beberapa faktor penghambat perangkat desa dalam mengelola keuangan desa, antara lain:

1. Sulitnya menginterpretasi peraturan yang saling tumpang tindih dan saling berganti-ganti.
2. Desa di perkotaan berhimpitan dengan kewenangan pemerintah kota.
3. Tingkat partisipasi masyarakat terhadap pembangunan desa sangat menurun.
4. Karakteristik dan orientasi masyarakat pemerintah kota sangat pragmatis.

g. **Temuan Tambahan**

Setelah diuraikan di atas bahwa buku ini khususnya pada bab problematika penyelenggaraan pemerintahan desa menguraikan beberapa hasil penelitian yang dilakukan di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Untuk itu maka uraian yang disampaikan adalah menyangkut kesimpulan-kesimpulan penelitian yang dipandang penting untuk dijadikan sebuah referensi pada peneliti atau pemerhati pemerintah desa. Uraian di atas sebenarnya telah merepresentasikan kesimpulan-kesimpulan penelitian yang telah dilakukan, namun dalam uraian ini dipaparkan kembali tentang kesimpulan lain yang didapat, dan sifatnya menguatkan temuan yang telah dipaparkan sebelumnya. Dengan demikian maka paparan ini sifatnya menguatkan dan melengkapi

temuan-temuan penelitian yang telah diuraikan sebelumnya. Beberapa temuan tambahan tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:

- ❖ *Pertama*, Untuk mengantisipasi sistem digitalisasi dan sistem pelaporan keuangan yang berbasis digital pemerintah desa sudah merekrut tenaga *accounting* dan IT yang relevan. Tenaga *accounting* dan IT yang direkrut tersebut pada umumnya telah menyandang gelar Sarjana atau berpendidikan strata satu atau jika belum sarjana, mereka masih berstatus mahasiswa semester akhir.
- ❖ *Kedua*, Spirit dan kelengkapan yang ada dalam Siskeudes sebenarnya sangat representatif untuk sebagai acuan administrasi pemerintahan desa karena sudah mengakumulasi form perencanaan, administrasi keuangan, pelaporan sampai dengan alat pengawasan. Namun di beberapa desa masih ditemui pelaporan keuangan yang dibuat secara manual, karena anggota BPD tidak mampu untuk memeriksa laporan keuangan dengan Siskeudes ini. Dengan demikian sering kali perangkat desa membuat laporan keuangan dengan dua jenis, yakni secara manual dan juga pelaporan yang berbasis digital.
- ❖ *Ketiga*, Pada dasarnya aparat desa masih merasa berat dan sulit dalam membuat perencanaan dan laporan keuangan sehingga sering kali membawa pekerjaan sampai ke rumah atau lembur di kantor hingga larut malam. Faktor yang sering membuat berat dan sulitnya pembuatan perencanaan dan pelaporan ini bisa karena waktu pengerjaan yang pendek, beban tugas yang banyak, dan bisa juga karena faktor usia dari perangkat desa tersebut.
- ❖ *Keempat*, Pemberdayaan ekonomi masyarakat terkendala oleh aturan bahwa pengusaha kecil di desa harus memiliki NPWP dan stempel usaha dagang. Dengan adanya aturan ini maka mengharuskan aparat desa untuk mencari rekanan

yang memiliki NPWP dan stempel usaha, sehingga tidak jarang rekanan tersebut berada di luar desa yang bersangkutan.

- ❖ *Kelima*, BUMDes yang ada di lokasi penelitian masih relatif baru, sehingga belum dapat dijadikan sebagai sumber pendapatan desa yang optimal. Namun ada beberapa desa yang telah menggunakan BUMDes sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam pengadaan barang, ATK, hingga konsumsi (makan) yang diperlukan dalam kegiatan di desa.
- ❖ *Keenam*, untuk menghadapi masyarakat yang sangat heterogen dan juga perilaku yang sangat pragmatis agar mau berpartisipasi aktif dalam pembangunan desa, nampaknya tidak mudah. Untuk itu maka dalam menggerakkan partisipasi masyarakat pemerintah desa lebih efektif dengan melibatkan desa adat. Dengan melibatkan desa adat, selain mewujudkan sinergisitas kepemimpinan lokal yang ada (adat dan dinas) faktor sangsi sosial yang ada dalam desa adat masih relatif berpengaruh untuk meningkatkan peran serta masyarakat desa dalam pembangunan di desa.

6.3 Rekomendasi

Karena dalam bab ini merupakan tulisan yang diambil dari hasil penelitian, maka penulis berupaya menyampaikan beberapa temuan penting yang layak untuk dijadikan buku sesuai dengan judul buku yang diharapkan. Sama halnya dengan laporan penelitian, selain memaparkan berbagai kesimpulan-kesimpulan penting seorang peneliti juga harus merumuskan berbagai rekomendasi yang dapat dipergunakan sebagai landasan pengambil kebijakan yang berkaitan dengan tema penelitian. Dalam buku ini penulis memandang penting untuk menyampaikan rekomendasi yang telah dihasilkan dalam penelitian yang menyangkut tentang penyelenggaraan pemerintahan desa ini. Adapun dasar pertimbangan yang

dipergunakan untuk menyampaikan rekomendasi sebagai sebuah paparan penting, karena rekomendasi ini akan memberikan poin penting dan sekaligus nilai tambah yang dapat diambil dari buku yang penulis susun.

Berdasarkan berbagai temuan penelitian yang telah diuraikan di atas, maka ada beberapa rekomendasi yang dapat diberikan tim peneliti baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Badung dan Kota Denpasar. Rekomendasi ini ada yang dapat dieksekusi atau diputuskan di tingkat pemerintah kabupaten/kota, namun ada juga yang dapat ditindaklanjuti atau direkomendasikan pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah pusat. Paling tidak terdapat 11 rekomendasi yang dapat diberikan dalam penelitian ini, yakni sebagai berikut:

- ❖ *Pertama*, sulitnya pemerintah desa dalam menginterpretasi dan mengimplementasikan berbagai kebijakan yang sangat banyak, beragam, dan sering tumpang tindih, maka direkomendasikan beberapa hal, antara lain:
 - a. Perlu ada Perbup/Perwali tentang pemerintahan desa yang berisikan kewenangan desa, model pemerintahan desa, sinergisitas desa dengan pemerintah supralokal, serta perlindungan terhadap desa. Perbup/Perwali ini diharapkan dapat memudahkan desa mengimplementasikan berbagai peraturan yang bervariasi, dan bahkan saling tumpang tindih atau lambat terbitnya peraturan pelaksanaannya
 - b. Perlu dibentuk Tim Reaksi Cepat yang bersifat lintas OPD untuk menangani problematika desa khususnya dalam menafsirkan produk hukum yang diberlakukan pada desa, mengimplementasikan peraturan desa, pembuatan laporan termasuk dalam memformulasikan perencanaan pembangunan desa. Tim Reaksi Cepat ini paling tidak melibatkan bagian hukum, Dinas PMD, Inspektorat dan Instansi terkait dengan Pemerintahan Desa.
 - c. Perlu ada penyamaan persepsi antar OPD dalam menyikapi problematika dan dinamika

pembangunan desa termasuk dalam menentukan format pelaporan keuangan desa.

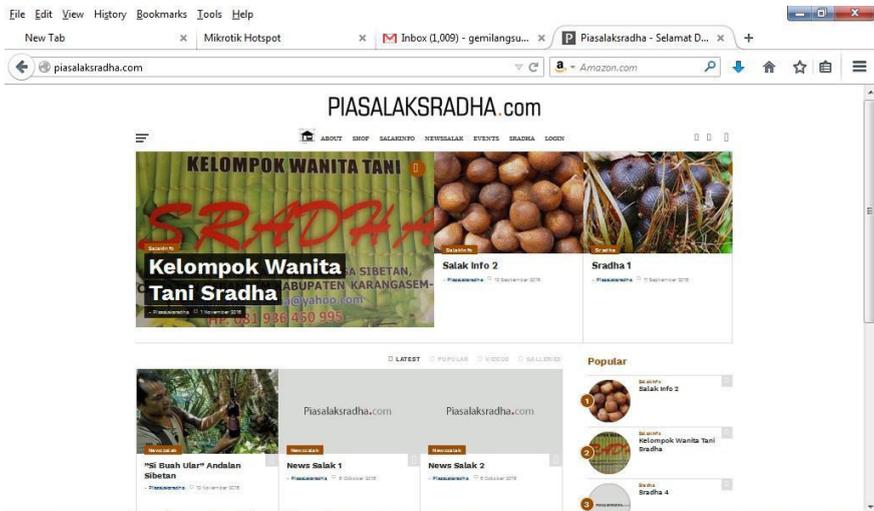
- ❖ *Kedua*, Melihat kondisi SDM yang ada pada aparat desa yang lebih banyak berumur diatas 40-50 tahun 42,8%, dimana perspektif kualitas SDM di desa secara umum yang menjadi penghambat kesuksesan dalam pengelolaan dana desa, dan hal ini akan menimbulkan risiko terjadinya kesalahan baik bersifat administratif maupun substantif yang dapat mengakibatkan terjadinya permasalahan hukum mengingat belum memadainya kompetensi kepala desa dan aparat desa dalam hal penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa. Maka direkomendasikan agar dalam rekrutmen pegawai tetap maupun tidak tetap baik untuk keperluan pemenuhan struktur maupun staf agar lebih banyak merekrut tenaga yang berumur produktif yakni 20-35 tahun dengan minimal pendidikan Strata 1 (sarjana). Kecukupan pengetahuan pada masing-masing bidang dan loyalitas yang tinggi terhadap tugas yang diemban akan menunjang keefektifan pengelolaan dana desa. Mengingat beban kerja yang begitu berat dan bahkan akan semakin berat maka dalam rekrutmen SDM tersebut juga melaksanakan ketentuan-ketentuan yang berisi persyaratan-persyaratan sehat jasmani dan rohani, tingkat kecerdasan dan intelektual, kreatifitas dan inovasi, integritas, visi dan misi calon, dan tidak kalah penting adalah komitmen yang bersangkutan mengabdikan untuk kepentingan desa.
- ❖ *Ketiga*, Hambatan yang dihadapi dalam pengelolaan dana desa adalah kualitas sumber daya manusia yang ada di desa. Tetapi sebenarnya masalah ini dapat diatasi dengan memberikan bimbingan dan kesempatan untuk mendapatkan pelatihan. Pelatihan yang direkomendasikan dalam penelitian ini adalah terkait dengan teknologi informasi. Keterampilan lebih menekankan pada praktik berbeda dengan pengetahuan yang menekankan pada teori saja.

Keterampilan dapat ditingkatkan dengan pelatihan-pelatihan sehingga dapat menerapkan pengetahuan yang dimiliki pemerintah desa. Bagi seseorang yang telah memiliki latar belakang pendidikan yang sudah sesuai, dapat mengaplikasikan pengetahuannya lebih baik sedangkan yang tidak memiliki latar belakang pendidikan yang sesuai dapat memahami tugas dan fungsinya melalui pelatihan. Keterampilan yang didapat dari pelatihan akan membantu aparatur pemerintah desa dalam melaksanakan dan mengevaluasi program-program yang dibuat melalui alokasi dana desa. Pelatihan ini diadakan bukan atas dasar kepentingan pemerintah desa saja, namun pelatihan ini diharapkan dapat menyentuh kepada masyarakat. Pelatihan diadakan bertujuan untuk membantu masyarakat dalam menumbuhkan pemahaman bahwa mereka adalah pihak berkepentingan yang seharusnya berperan aktif dalam mengelola alokasi dana desa. Wawasan dan keterampilan yang didapat masyarakat melalui pelatihan akan membuat mereka memiliki kemampuan untuk aktif dan berpartisipasi dalam mengelola alokasi dana desa, sehingga pengelolaan alokasi dana desa akan menjadi lebih efektif, efisien, dan ekonomis. Terkait dengan masalah format laporan keuangan yang dirasakan rumit, ribet, berbelit-belit dan berbeda interpretasi di tingkat perangkat daerah (pemerintah supra lokal) membawa dampak sulitnya aparat desa dalam membuat laporan. Untuk menangani permasalahan ini maka direkomendasikan agar pemerintah Kabupaten Badung melaksanakan negoisasi atau diskusi dengan Pemerintah Pusat sehingga pemerintah menentukan satu bentuk laporan keuangan yang simple, mudah dipahami, dan tidak menimbulkan interpretasi di tingkat desa.

- ❖ *Keempat*, telah terjadi kecemburuan penyelenggara desa khususnya lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) terhadap lembaga lain khususnya BPD. Kecemburuan ini berkaitan dengan tunjangan atau kompensasi

finansial yang tidak didapatkan oleh LPM, namun tunjangan tersebut didapatkan oleh BPD. Kecemburuan ini berimplikasi pada tidak optimalnya kinerja LPM dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Menyikapi fenomena tersebut, maka direkomendasikan agar Pemerintah supra lokal (pusat, provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota) mempertimbangkan untuk memberikan tunjangan gaji dan sejenisnya kepada LPM sehingga bisa bekerja secara optimal.

- ❖ *Kelima*, tambahan tugas yang diberikan pemerintah supra lokal khususnya pemerintah kabupaten/kota kepada desa sering kali dirasakan berat oleh desa baik dalam penyelenggaraan, pendanaan, sampai dengan penjadwalan kegiatan. Terbatasnya anggaran, padatnya kegiatan desa, serta sering tumpang tindihnya pekerjaan juga menjadi pemicu tidak optimal atau beratnya pemerintah desa dalam melaksanakan tambahan tugas ini. Untuk itu maka direkomendasikan agar pemerintah kabupaten/kota dalam memberikan tugas tambahan kepada desa harus mensinergikan dengan perencanaan desa serta diikuti oleh pengalokasian anggaran untuk kegiatan yang dimaksud, sehingga tidak mengambil anggaran yang ada di desa.
- ❖ *Keenam*, seperti telah dipaparkan di atas bahwa tenaga *accounting* dan IT yang menangani masalah keuangan dan Siskeudes di desa dikontrak setiap tahun dan jika diperlukan akan diperpanjang setiap tahunnya. Tenaga ini cukup vital, bahkan sangat memegang peran penting untuk sistem administrasi keuangan sampai dengan pelaporannya. Karena sifatnya tenaga kontrak, maka tidak menutup kemungkinan mereka tidak diperpanjang lagi atau mereka mendapatkan pekerjaan di luar yang gaji atau tunjangannya lebih besar. Jika hal ini terjadi, maka akan berimplikasi pada terganggu dan kacanya administrasi keuangan desa, bahkan dapat juga mengganggu berbagai program pembangunan yang ada di desa. Untuk itu maka direkomendasikan agar tenaga



accounting (keuangan) dan IT yang bertugas menangani masalah keuangan dan Siskeudes, dipertimbangkan untuk menjadi tenaga tetap (permanen).

- ❖ *Ketujuh*, berkaitan dengan problematika sosial, perilaku masyarakat, serta menurunnya partisipasi, maka ada beberapa hal yang direkomendasikan, antara lain:
 - (a) Perlu adanya sinergisitas antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah desa dalam menangani problematika sosial dan perilaku masyarakat urban.
 - (b) Sinergisitas antara pemerintah desa dengan desa adat nampaknya perlu tetap dipertahankan sehingga partisipasi masyarakat dapat ditingkatkan serta problematika sosial dapat ditangani dengan cepat.
- ❖ *Kedelapan*, untuk menyelesaikan persoalan sulitnya memberdayakan masyarakat karena harus memiliki NPWP dan stempel usaha di kalangan masyarakat, maka dapat direkomendasikan agar pemerintah desa dalam menangani keperluan desa khususnya ATK dan mak-min pada setiap kegiatan desa dapat dilakukan dengan mengoptimalkan BUMDes yang ada di desa.
- ❖ *Kesembilan*, untuk bisa mengoptimalkan fungsi BUMDes dan juga mengembangkan ekonomi pedesaan khususnya dalam upaya memberdayakan masyarakat

desa, maka direkomendasikan agar pemerintah desa melakukan pembinaan kepada generasi muda dengan mendatangkan instruktur, yang berkaitan dengan kewirausahaan di kalangan generasi muda untuk menunjang program ekonomi kreatif dan sektor unggulan di desa. Melalui program kewirausahaan di kalangan generasi muda, diharapkan program pemerintah desa yang bersifat pemberdayaan dapat lebih dikembangkan jumlah dan variasinya, sekaligus juga bisa mengembangkan fungsi BUMDes sebagai sumber pendapatan desa.

- ❖ *Kesepuluh*, berbagai program desa hendaknya harus berbasis data khususnya yang menyangkut dengan potensi desa, keutuhan masyarakat desa, serta *problem* sosial yang ada di desa. Agar data tersebut selalu *update*, maka direkomendasikan agar setiap desa dibentuk lembaga kajian atau penelitian yang bertugas meng-*update* data serta mengkajinya, sehingga seluruh data dan informasi yang dipergunakan sebagai acuan membuat perencanaan dapat selalu *update*.
- ❖ *Kesebelas*, dalam pengelolaan keuangan desa khususnya yang menyangkut dana desa dari provinsi untuk desa adat yang berbentuk Bantuan Keuangan Khusus (BKK) yang sering menjadi pemicu konflik, maka direkomendasikan agar bantuan keuangan tersebut dilakukan langsung kepada desa adat dan sekaligus laporan keuangannya juga langsung, tidak melalui desa dinas. Atau jika bantuan keuangan tersebut harus melalui desa dinas, maka pemerintah supra lokal perlu memberikan sosialisasi kepada desa adat tentang sistem pengelolaan keuangan yang berbasis desa adat. Sosialisasi pemerintah supra lokal ini perlu dilakukan agar *mindset* desa adat tentang tata kelola keuangan mulai dari sistem pencairan sampai dengan pelaporannya disampaikan secara jelas dan transparan. Dengan cara ini *misscommunication* diantara kedua pemerintahan desa tersebut dapat dihindari.

Selain rekomendasi yang bersifat umum di atas, dalam penelitian ini juga memberikan rekomendasi khusus kepada beberapa OPD yang terkait dengan pemerintahan desa. Berbagai rekomendasi khusus tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

- ❖ *Pertama*, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) dan Inspektorat harus memiliki persepsi yang sama dalam membuat sistem pelaporan keuangan desa yang lebih ringkas, *simple*, dan mudah dipahami. Dengan sistem tersebut, diharapkan pemerintah desa tidak sulit untuk membuat laporan dan sekaligus juga tidak perlu membuat laporan ganda kepada pemerintah supralokal.
- ❖ *Kedua*, bagian hukum di setiap kabupaten/kota hendaknya mengkaji setiap produk Undang-Undang atau peraturan atau regulasi yang berkaitan dengan desa, dan sekaligus mensosialisasikannya kepada desa sehingga seluruh desa tidak memiliki interpretasi yang berbeda dan memiliki acuan yang jelas dalam mengimplementasikan Undang-Undang atau peraturan atau regulasi tersebut.
- ❖ *Ketiga*, Dinas PU dan PUR dalam membuat perencanaan pembangunan fisik hendaknya bersinergi dengan pemerintah desa, sehingga perencanaan pembangunan fisik yang ada di desa tidak saling tumpang tindih dengan perencanaan pembangunan dari pemerintah kota. Sinergisitas perencanaan ini diharapkan dapat menjawab kesulitan desa dalam merespon keluhan masyarakat tentang pembangunan fisik termasuk sarana dan prasarana yang ada di wilayah desa bersangkutan.
- ❖ *Keempat*, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, Dinas Kebudayaan, Dinas Lingkungan Hidup, dan dinas lainnya yang sering melimpahkan pekerjaan desa atau mengadakan kegiatan di desa hendaknya disinergikan dengan perencanaan yang ada di desa tujuan, termasuk juga bersinergi dalam kepanitiaan dan pendanaannya. Dengan sinergisitas ini diharapkan tidak membebani pemerintah desa baik dari segi pendanaan maupun jadwal kegiatan. Bagi dinas-dinas yang melaksanakan

kegiatan tersebut, nantinya juga akan dapat diringankan karena dapat mempergunakan sumber daya (personil) yang ada di desa.

- ❖ *Kelima*, untuk Dinas Sosial nampaknya perlu melakukan kajian untuk mendapatkan *mapping* tentang problematika sosial, perilaku masyarakat, serta orientasi masyarakat perkotaan. Kajian ini nanti akan dapat dipergunakan sebagai dasar untuk membuat kebijakan dan program yang berkaitan dengan Dinas Sosial dan program kemasyarakatan yang ada di desa.
- ❖ *Keenam*, untuk Dinas Sat Pol PP hendaknya bersinergi dengan pemerintah desa dalam upaya menertibkan masyarakat urban khususnya perilaku-perilaku menyimpang (patologi sosial) yang ada di pedesaan. Sinergisitas ini bisa dimulai dari program perencanaan, penertiban, sampai dengan program penanggulangan dan pencegahan.
- ❖ *Ketujuh*, Dinas Lingkungan Hidup dan Kebersihan Kota perlu membuat perencanaan dan *master plan* yang jelas tentang program kebersihan, penghijauan, dan penataan kota. *Master plan* ini harus disinergikan dengan program pembangunan yang ada di desa, sehingga proses implementasi dan pendanaannya dapat lebih efektif dan efisien.
- ❖ *Kedelapan*, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil heterogenitas penduduk di Kota Denpasar semakin lama semakin meningkat dan problematika sosialnya juga semakin lama semakin kompleks. Untuk itu maka dinas kependudukan dan catatan sipil harus selalu meng-*update* data berbasis data dusun atau pemerintah terbawah, sehingga efektivitas kerjanya dapat dilakukan melalui sinergisitas dengan pemerintah desa dan / atau kelurahan. *Update* data yang harus dilakukan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil hendaknya berbasis digital, sehingga dapat diakses dan proses *update*-nya lebih efektif dan efisien. ❖



POTENSI KONFLIK DALAM KEPEMIMPINAN LOKAL DI BALI

7.1 Teori Konflik Sebagai Kerangka Pemahaman

7.1.1 Konsep konflik

Teori konflik adalah perspektif dalam ilmu sosial yang menekankan ketidakadilan sosial, politik, atau materi dari sebuah kelompok sosial yang mengkritik sistem sosio-politik yang ada, atau yang sebaliknya berbeda dengan fungsionalisme struktural dan konservatisme ideologikal (Wikipedia). Teori-teori konflik menjelaskan perhatian pada perbedaan kekuasaan seperti pada pertentangan kelas, dan biasanya mempertentangkan ideologi-ideologi yang secara historikal dominan.

Teori konflik merupakan antitesis dari teori struktural fungsional, dimana teori struktural fungsional sangat mengedepankan keteraturan dalam masyarakat. Sedangkan teori konflik melihat pertikaian dan konflik dalam sistem sosial. Teori konflik melihat bahwa masyarakat tidak akan selamanya berada pada keteraturan. Buktinya dalam masyarakat manapun pasti pernah mengalami konflik-konflik atau ketegangan-ketegangan.

Secara etimologi kata konflik berasal dari bahasa Latin yaitu *configere* yang berarti saling memukul. Dalam ilmu sosiologi, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) dimana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau



Calon Perbekel Desa Mengesta, Kecamatan Penebel, Tabanan, I Wayan Suka Astawa dan I Nyoman Mariada, bersalaman usai penghitungan suara yang berujung deadlock, Senin, 9 November 2015. Sumber foto NusaBali

membuatnya tidak berdaya. Menurut Webster istilah *conflict* dalam bahasa aslinya berarti suatu perkelahian, peperangan, atau perjuangan yaitu berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak (Pruit dan Rubin, 2004). Konsep konflik menurut Alo Liliweri (2009) adalah: “

- a) Bentuk pertentangan alamiah yang dihasilkan oleh individu atau kelompok, karena mereka yang terlibat memiliki perbedaan sikap, kepercayaan, nilai dan kebutuhan.
- b) Hubungan pertentangan antara dua pihak atau lebih (individu atau kelompok) yang memiliki, atau merasa memiliki, sasaran-sasaran tertentu namun diliputi pemikiran, perasaan atau perbuatan yang tidak sejalan.
- c) Pertentangan atau pertikaian karena ada perbedaan dalam kebutuhan, nilai, motivasi pelaku atau yang terlibat di dalamnya.
- d) Suatu proses yang terjadi ketika satu pihak secara negatif mempengaruhi pihak lain, dengan melakukan kekerasan fisik yang membuat orang lain, perasaan, dan fisiknya terganggu.
- e) Bentuk pertentangan bersifat fungsional, karena

pertentangannya mendukung tujuan kelompok dan memperbarui tampilan, namun juga disfungsi karena menghilangkan tampilan kelompok.

- f) Proses mendapatkan akan monopoli ganjaran, kekuasaan, kepemilikan dengan menyingkirkan dan melemahkan para pesaing.
- g) Suatu bentuk perlawanan yang melibatkan dua pihak secara antagonis."

Pandangan lain tentang konflik disampaikan juga oleh Stephen P. Robbins (1979: 287-289) yang pada dasarnya mengatakan bahwa konflik terdiri dari dua konsep umum. Dua konsep tersebut dapat diuraikan sebagai berikut: *pertama, the tradisional view* yang melihat konflik sebagai sesuatu yang dihindari, disfungsi organisasi, konflik identik dengan kekerasan, destruktif dan tindakan yang irasional. *Kedua, the behavioral view* konflik merupakan esensi dan fenomena organisasi. Dalam pandangan *the behavioral view*, konflik menjadi sesuatu yang alamiah dan terjadi di mana-mana.

Pandangan lain tentang konflik disampaikan oleh Stoner dan Freeman (1989:392) melihat konflik dari dua sudut pandang yakni pandangan tradisional (*old view*) dan pandangan modern (*current view*). Pandangan tradisional menganggap bahwa konflik harus dihindari karena mengacaukan organisasi dan mencegah pencapaian tujuan yang optimal. Konflik harus diminimalisasikan untuk mencapai tujuan yang optimal.

Konsep konflik terdiri dari dua unsur disampaikan juga oleh Myers (1993:234) yaitu tradisional dan kontemporer. Dalam pandangan tradisional konflik dianggap sebagai sesuatu yang buruk yang harus dihindari. Pandangan tradisional melihat konflik faktor pecahnya kelompok atau organisasi dan sumber pertentangan. Sementara pandangan kontemporer, konflik merupakan konsekuensi logis dari interaksi manusia. Konflik menjadi sesuatu yang wajar, bukan sesuatu yang destruktif tetapi dijadikan suatu hal yang konstruktif untuk membangun kehidupan masyarakat. Oleh karena itu yang dibutuhkan dalam pandangan kontemporer adalah manajemen konflik.

Konflik identik dengan masyarakat. Konflik menjadi

kenyataan hidup yang tidak bisa dihindarkan (Karikasari, 2000) artinya konflik merupakan hasil interaksi manusia sebagai makhluk sosial dan milik masyarakat. Perkembangan konflik baik pada tahap *latent tension*, konflik yang tidak terlihat, *nescent* konflik (konflik yang mulai tampak), dan *intensif* konflik, yang bersifat terbuka menjadi kenyataan empiris bahkan persoalan esensial manusia (Magnis Suseno, 1991). Konflik menjadi persoalan esensial dan substansi manusia sebagai individu dan makhluk sosial.

Konflik dipahami sebagai esensi persoalan manusia juga disampaikan oleh (Karikasari, 2000, Hermansyah dkk, 2008). Pendapat Karikasari dan Hermansyah secara lengkap dapat disampaikan seperti kutipan di bawah ini: “

- 1) Teori hubungan masyarakat: konflik terjadi disebabkan oleh polarisasi yang terus terjadi, ketidakpercayaan dan permusuhan diantara kelompok yang berbeda dalam suatu masyarakat. Sasaran dari teori ini adalah pentingnya komunikasi dan toleransi untuk menghindari dan mencegah konflik .
- 2) Teori negoisasi : konflik terjadi karena perbedaan posisi dan pandangan tentang konflik oleh pihak-pihak yang mengalami konflik.
- 3) Teori kebutuhan manusia: teori ini berasumsi bahwa konflik yang terjadi dalam masyarakat karena tidak terpenuhinya kebutuhan manusia baik kebutuhan fisik, sosial, keamanan, pengakuan identitas, partisipasi dan otonomi.
- 4) Teori identitas: konflik muncul karena adanya identitas yang terancam yang sering berakar pada hilangnya sesuatu atau penderitaan masa lalu yang tidak terselesaikan.
- 5) Teori kesalahpahaman budaya: asumsi teori kesalahpahaman budaya melihat konflik disebabkan oleh ketidakcocokan dalam cara-cara komunikasi diantara berbagai budaya yang berbeda-beda. Sasaran teori ini adalah penambahan pengetahuan mengenai budaya pihak lain, mengurangi stereotif dan prasangka

tentang pihak lain dan meningkatkan keefektifan komunikasi antar budaya.

- 6) Teori transformasi konflik yang menganggap konflik dalam masyarakat terjadi karena masalah ketidaksetaraan dan ketidakadilan yang muncul sebagai masalah sosial, budaya, dan ekonomi.”

Dari berbagai konsep para ahli tersebut, konflik mengandung beberapa unsur:

1. Ada dua pihak atau lebih yang terlibat sebagai hasil interaksi sosial
2. Ada tujuan atau sasaran sebagai sumber konflik.
3. Ada aktivitas atau kegiatan untuk mencapai tujuan.
4. Sumber penyebab konflik adalah perbedaan nilai, ideologi, kepercayaan, keyakinan, kurang komunikasi, pengambilan keputusan yang tidak adil, ketidakcocokan peran dalam organisasi dan perbedaan keuntungan, perubahan keseimbangan baik karena masalah alam, mutasi, rotasi, promosi dalam berorganisasi, juga konflik yang belum terpecahkan.
5. Konflik merupakan realitas sosial dan esensi kehidupan masyarakat atau organisasi.

7.1.2 Konflik dalam Perspektif Sosial

Dalam sub bab ini diuraikan beberapa teori konflik khususnya dalam perspektif ilmu sosial yang disampaikan oleh beberapa ilmuwan yang pernah menulis tentang teori konflik. Bagaimana awal konflik, penyebab konflik, resolusi konflik, serta apa yang dapat diambil dari perspektif konflik ilmuwan-ilmuwan tersebut disampaikan dalam uraian di bawah ini.

- a. Konflik dalam Pandangan Karl Marx

Berbicara teori konflik maka kita akan dikaitkan dengan tokoh yang paling terkemuka yaitu Karl Marx. Menurut Marx, sejarah umat manusia ditentukan oleh materi dalam bentuk alat produksi. Fakta terpenting bagi Marx adalah materi ekonomi sehingga teori Marx juga dikenal dengan determinisme ekonomi. Alat produksi ini untuk menguasai masyarakat karena merupakan

alat yang menghasilkan komoditas. Mengacu pada hal tersebut, Marx menyatakan bahwa konflik terjadi karena faktor ekonomi (determinasi ekonomi). Yang dimaksud dengan faktor ekonomi disini adalah penguasaan terhadap alat produksi.

Oleh karenanya, menurut Marx, konflik terjadi antara dua kelas (Borjuis dan Proletar). Perbedaan kedua kelas tersebut bukan dalam cara hidup melainkan pada perbedaan dalam kesadaran kelas. Kelas proletar dengan kesadarannya mencoba melepaskan dominasi dari kelas borjuis yang mencoba mempertahankan dominasinya atas kelas proletar. Sumber konflik menurut Marx adalah faktor ekonomi, dan apabila ditemukan sumber lain hal tersebut merupakan turunan dari faktor ekonomi.

b. Konflik dalam Pandangan Max Weber

Teori konflik yang disampaikan Marx, dikritik oleh Max Weber. Di awal abad ke-19, Max Weber memformulasi respon pada teori Marx. Weber memandang bahwa konflik tidak hanya meliputi ekonomi, tetapi bahwa negara dan ekonomi bersama-sama membentuk kondisi untuk konflik. Inti dari pandangan Weber adalah gagasan akan legitimasi. Semua sistem penindasan harus terlegitimasi agar berfungsi. Oleh karenanya, legitimasi adalah salah satu isu penting dalam konflik. Weber juga melihat bahwa kelas lebih kompleks dari yang diduga Marx dan terdapat faktor-faktor lain yang menyebabkan ketidakadilan sosial, seperti status dan partai.

Berseberangan dengan Marx, Weber memberikan konsep sosiologi kelas yang lebih luas dan lebih dapat diterima secara teoretik. Stratifikasi tidak hanya dibentuk oleh faktor ekonomi, tetapi juga oleh *prestige* (status) dan *power* (kekuasaan/politik). Konflik muncul terutama dalam wilayah politik (kelompok-kelompok kekuasaan seperti parpol), yaitu persoalan wewenang yang dalam kerangka politik diperebutkan oleh partai-partai politik. (Ritzer dalam Puspitawati, 2009).

Berbeda dengan Marx, analisis Weber (Turner, 1998) lebih menekankan teori konfliknya dari perspektif suprastruktur ideologis (merujuk pendapat Sanderson, 2003). Weber dalam Turner (1998) membangun proposisi dalam proses konflik antara superordinat dengan subordinat.

c. Konflik dalam Pandangan Ralf Dahrendorf

Teori Konflik yang dikemukakan oleh Ralf Dahrendorf juga membahas tentang intensitas bagi individu atau kelompok yang terlibat konflik. Dalam hal ini, intensitas diartikan sebagai suatu pengeluaran energi dan tingkat keterlibatan dari pihak-pihak atau kelompok-kelompok yang terlibat dalam konflik. Ada dua faktor yang dapat mempengaruhi intensitas konflik, yaitu (1) tingkat keserupaan konflik, dan (2) tingkat mobilitas. Selain itu teori konflik Ralf Dahrendorf juga membicarakan tentang kekerasan dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Konsep tentang kekerasan, yaitu menunjuk pada alat yang digunakan oleh pihak-pihak yang saling bertentangan untuk mengejar kepentingannya. Tingkat kekerasan mempunyai berbagai macam perwujudan, dalam arti mulai dari cara-cara yang halus sampai pada bentuk-bentuk kekerasan yang bersifat kejasmanian. Pada hakikatnya konflik tidak dapat dilenyapkan karena perbedaan diantara mereka merupakan sesuatu yang harus ada dalam struktur hubungan otoritas. Konflik yang ditutup-tutupi, cepat atau lambat pasti akan muncul, dan apabila upaya penutupan itu secara terus-menerus maka dapat menyebabkan ledakan konflik yang hebat (Ritzer dan Goodman, 2004).

d. Konflik dalam Pandangan Randall Collins

Tokoh utama dalam upaya membangun teori konflik yang lebih sintesis dan integratif adalah Randall Collins. *Conflict sociology* karya Collins (1975) (dalam Ritzer dan Goodman, 2004) sangat integratif karena jauh lebih berorientasi mikro ketimbang teori konflik

makro Dahrendorf dan yang lainnya. Mengenai karya awalnya ini, Collins mengatakan "Kontribusi utama untuk teori konflik adalah menambah analisis tingkat mikro terhadap teori yang bertingkat makro ini.

Collins memilih memusatkan perhatian pada stratifikasi sosial adalah intuisi yang menyentuh begitu banyak ciri kehidupan, seperti "kekayaan, politik, karier, keluarga, klub, komunitas, gaya hidup" (1975 dalam Ritzer dan Goodman, 2004). Menurut Collins teori-teori besar telah "gagal" menerangkan stratifikasi sosial. Teori besar yang dimaksud Collins adalah teori fungsionalisme struktural dan Marxian. Dia mengkritik teori Marxian, misalnya dengan menyatakannya sebagai "penjelasan monokausal untuk kehidupan multikausal" (Collins, 1975 dalam Ritzer dan Goodman, 2004). Ia memandang teori Weber sebagai "antisistem". Teori Weber berguna bagi Collins, tetapi "upaya sosiologi fenomenologi untuk melandasi semua konsep yang digunakan mengamati kehidupan sehari-hari" (Collins, 1975 dalam Ritzer dan Goodman, 2004) adalah sangat penting bagi Collins karena sasaran utamanya dalam studi stratifikasi sosial adalah berskala kecil. Menurut pandangannya, stratifikasi sosial, seperti semua struktur sosial lainnya, dapat dikurangi ke tingkat individuasi dalam kehidupan sehari-hari yang saling berinteraksi menurut cara yang terpola.

Dengan latar belakang di atas, Collins kembali ke pendekatan konflik stratifikasinya sendiri yang lebih banyak kesamaannya dengan teori fenomenologi dan etnometodologi ketimbang dengan teori Marxian dan Weberian. Collins bertolak dari beberapa asumsi. Orang dipandang mempunyai sifat sosial (*sociable*), tetapi juga terutama mudah berkonflik dalam hubungan sosial mereka. Konflik mungkin terjadi dalam hubungan sosial karena "penggunaan kekerasan" yang selalu dapat dipakai seseorang atau banyak orang dalam lingkungan pergaulan. Collins yakin bahwa orang berupaya

untuk memaksimalkan “status subjektif” mereka dan kemampuan untuk berbuat demikian tergantung pada sumber daya mereka maupun sumber daya orang lain dengan siapa mereka berurusan. Ia melihat orang mempunyai kepentingan sendiri-sendiri, jadi benturan mungkin terjadi karena kepentingan-kepentingan itu pada dasarnya saling bertentangan.

Pendekatan konflik terhadap stratifikasi dapat diturunkan menjadi tiga prinsip. *Pertama*, Collins yakin bahwa orang hidup dalam dunia subjektif yang dibangun sendiri. *Kedua*, orang lain mempunyai kekuasaan untuk memengaruhi atau mengontrol pengalaman subjektif seorang individu. *Ketiga*, orang lain sering mencoba mengontrol orang yang menentang mereka. Akibatnya adalah kemungkinan terjadinya konflik individu. Berdasarkan penelitian ini, Collins mengembangkan lima prinsip analisis konflik yang diterapkan terhadap stratifikasi sosial, meski ia yakin bahwa kelima prinsip itu dapat diterapkan di setiap bidang kehidupan sosial.

Pertama, Collins yakin bahwa teori konflik harus memusatkan perhatian pada kehidupan nyata ketimbang pada formulasi abstrak. *Kedua*, Collins yakin bahwa teori konflik stratifikasi harus meneliti dengan seksama susunan material yang mempengaruhi interaksi. *Ketiga*, Collins menyatakan bahwa dalam situasi ketimpangan, kelompok yang mengendalikan sumber daya kemungkinan akan mencoba mengeksploitasi kelompok yang sumber dayanya terbatas. *Keempat*, Collins menginginkan teoritis konflik melihat fenomena kultural seperti keyakinan dan gagasan dari sudut pandang kepentingan, sumber daya dan kekuasaan. *Kelima*, Collins membuat komitmen tegas untuk melakukan studi ilmiah tentang stratifikasi dan setiap aspek kehidupan sosial lainnya.

e. Konflik dalam Pandangan Lewis A. Coser

Berbeda dengan pandangan teoretisi konflik yang lain, Lewis A. Coser membangun teori konfliknya dengan

mengacu pada Georg Simmel. Jika Simmel membedakan teori sosial berdasarkan konfliknya, maka Lewis Coser (1913-2003), bertitik berat pada konsekuensi-konsekuensi terjadinya konflik pada sebuah sistem sosial secara keseluruhan. Teorinya menunjukkan kekeliruan jika memandang konflik sebagai hal yang melulu merusak sistem sosial, karena konflik juga dapat memberikan keuntungan pada masyarakat luas di mana konflik tersebut terjadi. Konflik justru dapat membuka peluang integrasi antar kelompok. Hal ini terlihat dari pernyataannya sebagai berikut :

groups require disharmony as well as harmony, dissociation as well as association; and conflicts within them are by no means altogether disruptive factors. . . . Far from being necessarily dysfunctional, a certain degree of conflict is an essential element in group formation and the persistence of group life.
(Coser, 1956, p. 31)

Coser memberikan perhatian terhadap asal muasal konflik sosial, sama seperti pendapat Simmel, bahwa ada keagresifan atau bermusuhan dalam diri orang, dan dia memperhatikan bahwa dalam hubungan intim dan tertutup, antara cinta dan rasa benci hadir. Sehingga masyarakat akan selalu mengalami situasi konflik sehingga Coser membedakan dua tipe dasar konflik (Wallace & Wolf, 1986: 124), yang realistik dan non realistik.

7.2 Potensi Konflik dalam Dualisme Desa di Bali

Harus diakui, kekuatan Bali ada pada desa pakraman. Wilayah Bali ini dibagi habis ke dalam 1483 buah desa pakraman yang bertanggung jawab mengayomi, melindungi, menjaga dan mempertahankan tanah Bali. Ini berarti tidak ada sejangkalpun tanah Bali ini yang tidak diurus oleh desa pakraman. Demikian besar dan strategisnya peran desa pakraman bagi Bali, maka sudah sepatutnyalah setiap pelaku pembangunan, tokoh

panutan, pemimpin, dan setiap orang yang ada di Bali untuk ikut berperan aktif menjaganya.

Sehubungan dengan fenomena tersebut, pengakuan dan perlindungan terhadap desa pakraman sebagai kesatuan masyarakat hukum adat sebagaimana diatur dalam Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 dan diatur pula dalam UUD 1945 (amandemen) pada pasal 18B ayat (2) yang menyatakan " Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan, yang diatur dalam undang-undang". Ketentuan ini ditegaskan kembali dengan bunyi yang sama dalam pasal 2 ayat (9) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Walaupun sampai saat ini undang-undang tersebut telah dinyatakan dicabut dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor :03 tahun 2001 jo. Perda Nomor : 3 tahun 2003 tentang Desa Pakraman, dalam pasal 1 ayat (4), menjelaskan "desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi 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".

Selain itu keberadaan desa pakraman yang dipayungi secara hirarkhis oleh UUD 1945, wajib pula dikelola berdasarkan asas demokrasi. Salah satu ciri negara demokrasi adalah adanya keterbukaan informasi. Dengan adanya jejaring informasi yang demikian kompleks dan terbuka, maka setiap orang mempunyai hak untuk mengakses informasi tersebut. Di samping itu setiap orang dapat melakukan interpretasi, walaupun acap kali dengan interpretasi yang berbeda-beda justru dapat menimbulkan ketidaksamaan dalam pemahaman di antara para krama, anggota masyarakat yang sering mengarah kepada konflik baik internal maupun eksternal. Pengertian eksternal di sini salah satunya dapat terjadi antara desa adat (pakraman) dengan desa dinas.

Keberadaan desa adat berdasarkan adanya pengakuan akan keberadaannya dalam sistem hukum nasional Indonesia menimbulkan adanya dualisme desa dalam struktur pemerintahan di Bali dalam lingkup terkecil. Belum hilang dari ingatan kita semua, sederet konflik berdimensi adat yang terjadi antar desa pakraman/banjar yang terjadi pada puluhan tahun yang telah silam di Bali, yang terkait dengan persoalan *setra*, *pelaba pura*, *tanah desa*, *batas desa*, perebutan *pura*, pemekaran banjar/desa dan pelanggaran hak dan kewajiban sebagai anggota banjar/desa *pakraman*, dan lain-lain. Muatan konflik seperti dipaparkan tersebut sebagian besar adalah menyangkut tentang asset desa pakraman dan seiring dengan itu pula implementasi nilai-nilai kearifan lokal semakin redup oleh derasnya globalisasi yang lebih mengedepankan kepentingan ekonomi/kapital dengan orientasi kehidupan yang sangat individualistik.

Bila dilihat dari sumber konflik, secara konsep dapat dibedakan menjadi delapan yaitu : (1) konflik karena kesenjangan informasi; (2) konflik perebutan sumber daya; (3) konflik perbedaan identitas; (4) konflik menyangkut struktur; (5) konflik menyangkut posisi penduduk; (6) konflik menyangkut nilai-nilai hidup; (7) konflik tentang relasi; dan (8) konflik karena perbedaan partai politik, (Atmaja, 2004:3). Sedangkan menurut Widja, ada 5 (lima) potensi konflik yaitu (1) orientasi modernitas; (2) orientasi soroh atau klen; (3) orientasi agama atau aliran kepercayaan; (4) orientasi suku atau asal kedaerahan; (5) orientasi politik atau ideologi.

Salah satu teori konflik yang dijadikan sebagai referensi utama dalam adalah pemikiran yang dikemukakan oleh Ralf Dahrendorf. Pandangannya mengenai konflik sosial beranjak dari asumsi bahwa setiap masyarakat setiap saat tunduk pada proses perubahan, dan pertikaian serta konflik ada dalam sistem sosial juga berbagai elemen kemasyarakatan memberikan kontribusi bagi disintegrasi dan perubahan. Suatu bentuk keteraturan dalam masyarakat berasal dari pemaksaan terhadap anggotanya oleh mereka yang memiliki kekuasaan, sehingga ia menekankan tentang peran kekuasaan dalam mempertahankan ketertiban dalam masyarakat.

Bagi Dahrendorf, masyarakat memiliki dua wajah, yakni konflik dan konsensus yang dikenal dengan teori konflik dialektika. Dengan demikian diusulkan agar teori sosiologi dibagi menjadi dua bagian yakni teori konflik dan teori konsensus. Teori konflik harus menguji konflik kepentingan dan penggunaan kekerasan yang mengikat masyarakat sedangkan teori konsensus harus menguji nilai integrasi dalam masyarakat. Bagi Ralf, masyarakat tidak akan ada tanpa konsensus dan konflik. Masyarakat disatukan oleh ketidakbebasan yang dipaksakan. Dengan demikian, posisi tertentu di dalam masyarakat mendelegasikan kekuasaan dan otoritas terhadap posisi yang lain. Teori ini sesungguhnya merupakan kritik dan modifikasi atas pemikiran Karl Marx, yang berasumsi bahwa kapitalisme, pemilikan, dan kontrol atas sarana-sarana produksi berada di tangan individu-individu yang sama, yang sering disebut kaum borjuis dan kaum proletariat.

Karl Marx sendiri mengemukakan pendapatnya mengenai teori konflik yang berpusat pada masyarakat, dimana teori konflik menekankan sifat pluralistik dari masyarakat dan ketidakseimbangan distribusi kekuasaan yang terjadi di antara berbagai kelompok, karena kekuasaan yang dimiliki kelompok-kelompok elit maka kelompok-kelompok itu juga memiliki kekuasaan untuk menciptakan peraturan, khususnya hukum yang bisa melayani kepentingan-kepentingan mereka.

Dalam kehidupan sosial masyarakat, Karl Marx berpandangan bahwa hal tersebut merupakan suatu kewajaran karena konflik dilatarbelakangi oleh perbedaan ciri-ciri yang dibawa individu dalam suatu interaksi. Sementara konflik ini hanya akan hilang bersamaan dengan hilangnya sebuah masyarakat itu sendiri. Sehingga sumber utama konflik sosial adalah adanya perbedaan dan keragaman dalam anggota masyarakat. Teori konflik sosial ini pun dapat dilihat dari pandangan yang disampaikan Karl Marx mengenai keadaan sosial masyarakat yaitu:

1. Masyarakat sebagai arena yang didalamnya terdapat berbagai bentuk pertentangan;
2. Negara dipandang sebagai pihak yang terlibat aktif dalam pertentangan dengan berpihak kepada kekuatan

- yang dominan;
3. Paksaan (*coercion*) dalam wujud hukum dipandang sebagai faktor utama untuk memelihara lembaga-lembaga sosial, seperti milik pribadi (*property*), perbudakan (*slavery*), kapital yang menimbulkan ketidaksamaan hak dan kesempatan;
 4. Negara dan hukum dilihat sebagai alat penindasan yang digunakan oleh kelas yang berkuasa (*kapitalis*) demi keuntungan mereka; dan
 5. Kelas-kelas dianggap sebagai kelompok-kelompok sosial yang mempunyai kepentingan sendiri yang bertentangan satu sama lain, sehingga konflik tak terelakkan lagi.

Hal ini juga yang menjadi potensi akan lahirnya konflik pada desa adat dan desa dinas di Bali. Keberadaan kedua jenis desa yang masing-masing menjalankan kewajibannya dalam lingkup wilayah teritorial yang sama akan amat berpotensi menimbulkan terjadinya gesekan, ketika kedua desa tersebut berpandangan sebagai kelompok-kelompok yang saling mendahulukan kepentingannya masing-masing. Berbagai jenis konflik baik laten maupun manifes antara desa adat (*pakraman*) dengan desa dinas (*administratif*) misalnya dapat terjadi dalam hal pemberian ijin usaha seperti pendirian tower, kafe, toko modern yang buka 24 jam, pembukaan pasar tradisional yang didirikan dengan modal individu dan lain-lain, *land consolidation* (LC) cenderung menyisakan masalah (termasuk dengan *subak*), kependudukan, pendirian tempat ibadah, pengesahan silsilah waris terutama tanah yang pemilikinya dari luar desa dinas/adat yang melibatkan *bendesa*, BUMDes, pemungutan jasa keamanan dan dapat pula terjadi konflik kesenjangan ekonomi antar etnis, dan lain-lain. Hal yang juga menggelitik pemikiran kita setelah lahirnya undang-undang tentang pemerintahan daerah tahun 2014 tersebut adalah substansi yang mengatur tentang belanja hibah dan bantuan sosial kepada desa *pakraman* selaku lembaga sosial adat dan desa administratif dengan ketentuan yang lebih ketat sebagai diatur dalam pasal 298 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Secara lebih rinci, pasal 298 ayat (4), menyatakan bahwa belanja hibah dan bantuan sosial dianggarkan dalam

APBD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah setelah memprioritaskan pemenuhan belanja urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan, kecuali ditentukan lain dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan dalam pasal 298 ayat (5), huruf d, menyatakan belanja hibah dapat diberikan kepada badan, lembaga dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia.

Dengan memperhatikan ketentuan pasal tersebut, tampak adanya suatu ketentuan baru yang sangat sulit dipenuhi oleh lembaga social religius di Bali dengan diharuskan berbentuk badan hukum, baru kemungkinan bisa mendapatkan hibah atau bantuan sosial. Organisasi sosial yang ada di bawah desa pakraman cenderung tidak berbadan hukum, akan tetapi lembaga sosial, adat tersebut telah dari sejak dahulu sudah eksis dan telah banyak memberi kontribusi positif bagi kemajuan kebudayaan Bali, karena telah dipandang sebagai suatu kearifan lokal yang adiluhung. Dengan demikian dalam konteks dualisme kepemimpinan akan terasa tampak adanya perbedaan perlakuan antara keberadaan desa administratif yang sudah terbiasa mengenal istilah badan hukum dan di sisi lain desa pakraman sangat belum terbiasa menguatkan organisasinya dengan menggunakan badan hukum. Akibatnya sangat dirasakan adanya perbedaan yang tajam di antara kedua desa ini dalam menerima hibah atau bantuan sosial terutama bantuan yang harus diterima oleh desa pakraman.

7.3 Intensitas dan Solusi Konflik di Bali

Intensitas konflik yang bernuansa adat di Bali pada dekade sepuluh tahun belakangan ini dapat dikatakan meningkat, baik dilihat secara kuantitas maupun kualitasnya. Hal mana dapat dibuktikan dengan adanya sejumlah fakta yang diberitakan oleh mass media diantaranya, kasus Desa Semana, Tegallalang, Keramas, Bangli, Kemoning Klungkung, Pangkung Karung, Buleleng dan sebagainya. Sejumlah kasus yang terjadi, cukup menjadi pelajaran bagi kita bersama untuk merenung sejenak dan selanjutnya mempelajari, mengkaji, dan memahami dengan

saksama mengenai bentuk, jenis dan latar belakang penyebabnya. Hal yang tidak kalah pentingnya adalah agar *stake holder* dalam konteks desa pakraman dan desa dinas mampu melahirkan suatu solusi yang dapat mengembalikan ketenangan, kedamaian dan kemajuan kepada seluruh desa di Bali.

Salah satu cara untuk menjelaskan faktor penyebab terjadinya konflik dan kekerasan adalah dengan menggunakan teori struktural konflik. Tokoh yang mampu mengembangkan teori konflik, di antaranya adalah Ralf Dahrendorf yang dikenal sebagai sosiolog konflik karena kritiknya terhadap struktural fungsional yang dianggap mengabaikan konflik yang merupakan bagian yang melekat (*inherent*) dalam kehidupan masyarakat. Dahrendorf (1959), mempunyai pendapat: 1) setiap masyarakat selalu mengalami proses perubahan, dan proses perubahan merupakan gejala yang melekat dalam kehidupan masyarakat; 2) setiap masyarakat selalu menunjukkan adanya konflik dan ketidaksepakatan (*dissensus*), konflik sosial selalu hadir dalam kehidupan masyarakat; 3) setiap unsur dari masyarakat memberi andil bagi terjadinya disintegrasi dan perubahan sosial; 4) setiap masyarakat terintegrasi berdasarkan paksaan (*coersion*) oleh sejumlah orang atas sejumlah orang lain.

Konflik dan perubahan sosial di atas, bersumber dari perebutan atas sumber daya yang langka, sehingga terjadi pembagian sumber daya yang tidak merata. Akibatnya dalam kehidupan masyarakat terdapat kelompok masyarakat yang mampu menguasai benda-benda materiil dan kelompok yang tidak mampu menguasai benda-benda materiil. Kondisi tersebut dalam alam pemikiran Marxist disebabkan oleh faktor kepemilikan produksi, yang menimbulkan klas borjuis dan klas proletar yang tidak memiliki faktor produksi. Sedangkan aliran non Marxist, memandang bahwa konflik disebabkan oleh perbedaan dalam kepemilikan kewenangan (*authority*), yaitu antara kelompok yang memiliki kewenangan dan kelompok yang tidak memiliki kewenangan.

Konflik yang terjadi dalam masyarakat, menurut Dahrendorf (1959) bersumber dari adanya perbedaan posisi kewenangan (*authority*), di mana satu pihak sebagai kelompok dominan yang

berusaha memelihara struktur sosial melalui kewenangannya yang sah (*legitimate*) dan kelompok yang tidak memiliki kewenangan (*subjection*) yang berusaha melakukan perubahan terhadap kondisi sosial yang dirampas oleh pihak kelompok dominan.

Berdasarkan konsep teori konflik sebagaimana dipaparkan di atas, maka konflik adat dan konflik ekonomi dan lain-lain yang terjadi di Bali, antar individu, kelompok, banjar dan/atau desa pakraman dan dengan desa dinas sesungguhnya tidak berbeda dengan teori tersebut yaitu tidak meratanya kesempatan dalam bidang ekonomi, dan adanya dominasi kelompok atas kelompok yang lain serta adanya perubahan sosial dan pergeseran nilai budaya. Dalam dinamika masyarakat yang ditandai dengan pesatnya arus globalisasi, demokrasi, ilmu pengetahuan dan teknologi seperti kemajuan teknologi informasi dan komunikasi, telah membawa pengaruh terhadap keinginan individu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya secara lebih cepat bahkan instan. Hal ini menyebabkan terjadinya perubahan sosial, yang berpengaruh terhadap pergeseran nilai budaya. Nilai sakral berubah menjadi *profan*, nilai kebersamaan bergeser ke individualistik, nilai agama berubah menjadi nilai ekonomi seperti terjadi perebutan *pelaba* pura; orang tidak hirau lagi dengan patok/batas desa yang sudah ditetapkan menjadi sima, dikalahkan karena kepentingan yang bersifat ekonomis.

Selain itu yang tidak kalah pentingnya adalah pemahaman demokrasi yang salah, bahwa dalam alam demokrasi dapat berbuat apa saja bahkan bisa berbuat anarkhis, dapat juga karena terjadinya *cultural lag* yaitu kondisi masyarakat yang disebut ketertinggalan budaya yaitu pada satu sisi individu/kelompok tertentu pada desa pakraman dengan pendidikan dan etos kerja yang tinggi sehingga secara ekonomi mereka mapan, sedangkan kelompok lain masih tergolong marginal karena tidak mampu mengadopsi kemajuan (satu kelompok dengan etos penjudi dan kelompok lain kerja keras dan ekonomis), dan *cultural shock*, suatu kondisi keterkejutan sebagai akibat tidak mampu menerima pranata baru seperti kompetitif, kerja keras dan cepat, disiplin, efisien, efektif, dan akuntabel. Akibatnya, sedikit saja terjadi

gesekan maka terjadi tindakan yang emosional yang sangat bertentangan dengan nilai kemanusiaan dan nilai keagamaan.

Sebagai salah satu pemikiran yang kiranya dapat diberikan untuk mencegah dan bahkan menghilangkan konflik adat di Bali yaitu dengan cara merevitalisasi kearifan lokal yang sudah memiliki karakter adiluhung dengan berbasis pada konsep *bebrayan*, mengembangkan kepribadian yang santun dalam kebhineka-an dengan selalu melakukan koordinasi dan integrasi melalui komunikasi yang seimbang antara berbagai pemangku kepentingan (*stake holders*) termasuk dengan desa dinas (administratif). Dengan berbagai kearifan lokal yang menyangkut berbagai bidang kehidupan telah terbukti dan teruji keandalannya bagi masyarakat Bali dalam menghadapi gerusan nilai-nilai baru dari dalam maupun luar negeri. Warga Bali melalui tokoh-tokoh panutan desa, banjar juga wajib memperdalam penghayatan kearifan lokal tersebut, di mana kearifan itu tidak terlepas dari falsafah keagamaan, menginterpretasikan serta menerapkan secara dinamis dalam menghadapi tantangan perubahan dengan tetap mempertahankan asas-asas kemanusiaan, sehingga ancaman disharmoni antar warga desa pakraman, antar struktur yang ada dapat dicegah. Selain itu kebijakan negara ke depan harus mampu menyentuh dan bermanfaat bagi lapisan masyarakat bawah secara terbuka, jujur dan berkeadilan sesuai dengan nilai-nilai Pancasila.

Adanya upaya menyelaraskan dualisme desa antara desa adat dan desa dinas di Bali masih berskala kecil. Pelaksanaan kegiatan terkait penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar desa adat dan desa dinas di Bali melaksanakan kegiatannya masing-masing dengan selaras, hormat-menghormati, dan gotong royong. Hal ini ditunjukkan dengan hasil wawancara dengan pengurus desa adat dan desa dinas pada beberapa desa di Bali yang menyatakan bahwa selama ini tidak pernah terjadi konflik antara desa dinas dan adat sebab desa dinas dan adat mempunyai tugas masing-masing dan saling mendukung satu sama lain. Dalam menjalankan tugas masing-masing, desa dinas dan desa adat saling melengkapi satu sama lain guna menyelaraskan program serta visi misi desa. Seperti halnya

ketika desa adat melaksanakan kegiatan adat atau agama, maka desa dinas memberikan bantuan berupa donatur dan sejenisnya. Sementara desa adat juga akan selalu mendukung dan menyukseskan kerja desa dinas apabila melaksanakan program kerja yang bersifat untuk mengangkat perekonomian desa sehingga dalam pelaksanaannya antara desa dinas dan desa adat mampu menunjukkan solidaritas dan kerja sama diantara keduanya. Sehingga adanya dualisme desa dalam pemerintahan desa di Bali bukanlah ancaman bagi kerukunan masyarakat di Bali. ❖



PENUTUP

Dalam bab penutup ini pada dasarnya bermaterikan *review* terhadap berbagai fenomena kepemimpinan lokal yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya. Untuk itu maka apa yang telah dinarasikan dari bab I sampai dengan bab VII intisari dipaparkan kembali dalam bab penutup ini. Ada tujuh intisari yang dapat dipaparkan untuk mengingat kembali apa yang telah ternarasi dalam tujuh bab tersebut yaitu:

1. Fokus kajian yang digambarkan dalam buku ini adalah kepemimpinan lokal yang berpusat di desa. Sedangkan kepemimpinan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota diposisikan sebagai kepemimpinan supra lokal. Kepemimpinan lokal yang berskala desa telah banyak dilakukan oleh berbagai peneliti dan juga telah banyak dikaji dari berbagai dimensi. Dalam buku ini dimensi yang dijadikan fokus tulisan adalah kepemimpinan lokal di era kekinian yang tentunya berhadapan dengan berbagai fenomena seperti globalisasi, modernisasi, dan digitalisasi. Berbagai fenomena tersebut tidak bisa dihindari karena memang kepemimpinan lokal di tingkat desa beserta masyarakatnya telah berhadapan langsung dan dimasuki oleh berbagai fenomena tersebut. Selain fenomena tersebut, tuntutan terhadap menguatnya *civil society* yang dikaitkan dengan HAM, penyelenggaraan

pemerintahan desa yang harus mempergunakan sistem digitalisasi dan komputerisasi, serta proses negaranisasi yang terjadi pada desa adat merupakan fenomena yang lumrah dan bahkan menguat terjadi dalam masyarakat desa.

2. Potret *civil society* yang terjadi di era reformasi saat ini khususnya pada kepemimpinan lokal dapat dilihat dari sistem *surveillance*, partisipasi, pemberdayaan, serta pelaksanaan hak dan kewajiban masyarakat desa. Sistem *surveillance* yang diterapkan di tingkat desa khususnya desa dinas hampir sama di seluruh Indonesia yakni melalui administrasi kependudukan. Sedangkan untuk desa adat sistem *surveillance* ini melekat pada setiap warga negara bahkan lebih kuat sistem kontrol yang dilakukan dibandingkan sistem administrasi di desa dinas. Untuk partisipasi masyarakat baik desa dinas dan adat cenderung menurun dalam implementasi pembangunan desa. Fenomena ini disebabkan karena berbagai bantuan konsensi ekonomi melalui berbagai bansos justru membuat masyarakat menjadi tergantung dengan pemerintah dan menurunkan tingkat partisipasi. Demikian juga halnya dengan pemberdayaan. Euforia pembangunan yang lebih mengutamakan infrastruktur nampak berimbas pada berkurangnya prioritas pembangunan yang bersifat pemberdayaan khususnya pada pengembangan sumber daya manusia. Fenomena ini berpengaruh pula kepada bergesernya posisi hak dan kewajiban yang mana masyarakat yang dulu mengutamakan kewajiban dibanding hak, saat ini telah bergeser menjadi lebih banyak menuntut hak dibanding pelaksanaan kewajiban.
3. Demokrasi yang berkembang di dalam kepemimpinan lokal khususnya di desa dinas nampak telah merefleksikan demokrasi yang terjadi dalam negara termasuk dalam kepemimpinan supra lokal. Demokrasi dengan sistem *voting* yang didahului oleh berbagai tahapan helatan politik dan diakhiri dengan

pemungutan suara dengan perhitungan suara terbanyak merupakan fenomena yang baku dan identik dengan potret demokrasi dalam negara. Model kampanye dan model penggalangan massa, sampai dengan lobi-lobi politik dengan pendekatan politik transaksional juga sudah lazim terjadi dalam setiap pemilihan kepala desa dinas baik di perkotaan maupun di pedesaan. Untuk kepemimpinan desa adat walaupun telah ada tiga tipologi kepemimpinan lokal yang sistem pergantian pemimpinnya berbeda-beda, nampak juga telah terjadi pergeseran yang dalam tulisan ini kami sebut dengan negaranisasi desa adat. Negaranisasi dalam konteks ini adalah proses pergantian kepemimpinan desa adat yang telah meniru pergantian pemimpin dalam negara yakni lebih mengutamakan *voting* dari pada musyawarah. Komunikasi dan model sosialisasi lewat kekeluargaan dan pendekatan kultural telah bergeser menjadi sistem kampanye dengan berbagai metode layaknya pemilihan kepala daerah seperti pemasangan baliho, spanduk, debat calon, dan pendekatan lobi-lobi politik.

4. Berkembangnya masyarakat urban dalam desa dan terbukanya desa menjadi obyek dan destinasi wisata berimplikasi secara langsung terhadap transformasi sosial di desa baik adat maupun dinas. Masyarakat Bali termasuk yang ada di pedesaan saat ini telah mencerminkan masyarakat yang multikultural yang mengharuskan masyarakat desa adat dan dinas berhadapan dengan globalisasi yang dibawa oleh masyarakat kultural tersebut. Kesiapan sumber daya manusia di tingkat desa termasuk juga kecermatan membuat regulasi di tingkat desa baik perdes untuk desa dinas maupun *awig-awig* untuk desa adat perlu mempertimbangkan pengaruh-pengaruh globalisasi yang telah masuk di wilayah desa. Pemimpin lokal di tingkat desa tidak bisa menutup mata dan berdiam diri menghadapi perkembangan globalisasi ini karena mereka berhadapan langsung dengan masyarakat multikultural, dengan berbagai ragam

prilaku dan dampak positif maupun negatif, sehingga memerlukan sumber daya manusia perangkat desa yang cerdas dan paham terhadap globalisasi ini. Peraturan desa baik perdes maupun *awig-awig* juga tidak bisa lagi mempertahankan status *quo* dengan tradisi *gugontuon* seperti halnya aturan-aturan desa masa lalu, namun juga harus dirubah dan disesuaikan dengan perkembangan multikultural yang bersifat global ini.

5. Berkembangnya kemajuan modernisasi melalui teknologi informasi nampaknya juga telah terjadi dan sekaligus harus diadopsi oleh kepemimpinan lokal di tingkat desa. Sistem pembukuan berbasis digital, berkembangnya media sosial sebagai sarana komunikasi formal dan informal, termasuk sistem penyebaran informasi berbasis digital, mau tidak mau suka dan tidak suka harus diadopsi oleh pemerintah desa. Berdasarkan penelitian yang dilakukan di desa-desa di Kabupaten Badung dan Kota Denpasar menunjukkan bahwa fenomena digitalisasi telah terjadi hampir di setiap desa. Untuk desa adat potret berkembangnya digitalisasi memang masih tidak sepesat di desa dinas terkecuali media sosial dalam interkasi masyarakatnya. Untuk sistem kepemimpinan yang bersifat formal desa adat masih mempergunakan komunikasi tradisional namun beberapa kegiatan sekali-sekali juga telah mempergunakan media modern seperti undangan rapat melalui SMS atau *whatsapp*. Potret digitalisasi yang terjadi di desa adat yang relatif berkembang pesat nampak telah terjadi di Desa Kutuh, kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung. Desa Kutuh yang telah memiliki usaha desa adat yang mengelola berbagai bidang usaha seperti BUMDes, biro jasa, dan objek wisata telah mengimplementasikan program digitalisasi melalui transaksi *e-money* seperti *e-ticketing* di objek wisata dan *e-budgeting* pada BUMDA.
6. Khusus untuk desa dinas sistem pemerintahan desa saat ini telah mengalami kemajuan yang sangat pesat baik

dari segi sistem perencanaan pembangunan maupun dari segi pengelolaan anggaran. Seluruh desa di Bali saat ini telah mempergunakan sistem perencanaan dan pengelolaan desa yang terintegrasi melalui sistem yang disebut dengan Sistem Keuangan Desa (Siskeudes). Melalui siskeudes ini desa bisa membuat perencanaan berbasis digital, mengarahkan implementasi program, termasuk juga sebagai alat monitor dan evaluasi program yang telah dilaksanakan. Dengan kebijakan pemerintah pusat yang memusatkan pembangunan di tingkat desa melalui program membangun desa dan membangun dari desa mengharuskan desa bekerja ekstra dalam menyusun perencanaan pembangunan sekaligus juga mengelola keuangan yang sangat banyak bahkan di Kabupaten Badung ada desa yang mengelola keuangan desa sampai Rp 48 miliar per tahun. Selain itu desa saat ini juga harus melaksanakan kebijakan dari empat kementerian yakni Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa Tertinggal, Kementerian Keuangan, dan BAPPENAS. Hal ini nampak memang membanggakan dan “menghibur” desa, namun sesungguhnya desa juga dibebani dengan berbagai persoalan terutama dalam mengimplementasikan paling tidak 32 peraturan dari empat kementerian tersebut. Tugas berat ini belum termasuk harus melaksanakan tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah daerah khususnya kabupaten/kota yang dibawa oleh masing-masing perangkat daerah yang berkaitan dengan pembangunan di desa. Di satu sisi desa diperhatikan dan diberikan bantuan, namun di sisi yang lain desa juga terbebani dari berbagai aspek dan dari berbagai ragam pemerintah supra lokal. Jika tidak diperhatikan secara serius, fenomena ini bisa jadi memunculkan persoalan baru paling tidak pemerintah desa tidak lagi sebagai pelayan masyarakat namun lebih fokus sebagai pelayan pemerintah supra lokal baik pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

7. Dualisme kepemimpinan lokal yang terjadi di Bali

walaupun nampak berjalan harmonis, selaras, dan saling mendukung namun sebenarnya juga menyimpan berbagai persoalan yang berpotensi menjadi sumber konflik. Akhir-akhir ini ada berbagai persoalan yang muncul ke permukaan yang memperlihatkan potensi konflik antara desa adat dan dinas. Dengan diberikannya bantuan besar kepada desa baik dinas maupun adat, konsensi ekonomi yang besar, tambahan kewenangan kepada desa adat, serta berbagai bansos yang ada berimplikasi juga kepada munculnya berbagai potensi konflik antara desa adat dan dinas. Contoh konkret yang dapat diperlihatkan dalam fenomena ini adalah bantuan keuangan khusus kepada desa adat yang model pencairannya langsung kepada desa adat sedangkan sistem pelaporannya harus melalui desa dinas nampaknya juga menjadi faktor pemicu salah pengertian, salah kordinasi, bahkan konflik antara adat dan dinas. Pengelolaan aset-aset desa termasuk juga aset yang berbentuk tanah serta hasil bumi yang ada di atas tanah tersebut nampaknya juga dapat menjadi pemicu konflik perebutan tapal batas antara desa adat dan dinas. Ditemui dalam penelitian di Kabupaten Buleleng telah terjadi 32 kasus konflik antara desa adat dan dinas yang berbasis kepada perebutan tapal batas. Berbagai persoalan lain seperti pengelolaan tempat-tempat hiburan, kafe, dan izin investasi yang terjadi di desa juga merupakan bibit-bibit “rejek” antara desa adat dan dinas yang tentunya dapat menjadi potensi konflik. ❖

DAFTAR PUSTAKA

- Abiasa, 2017. *Peran Internet of Things dalam Era Disruption*. Bali.
- Aiko, Kurasaw, 1986. *Japanese Occupation and Leadership Changesin Javanese Village*, dalam J. Van Goor, *The Indonesian Revolusian (Conference Papers)*. Utrecht, 17-10 June 1986.
- Anderson, Benedict, 1984, *Gagasan tentang Kekuasaan dan Kebudayaan Jawa*, dalam Budiarjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*.
- Arsyad, Azhar. 2015. *Media Pembelajaran*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada
- Atmojo, M.M, Sukarto K, 1983, *Some Short Notes on Agricultural Data From Ancient Balinese Inscriptions*, dalam Sartono Kartodirdjo (eds.) *Paper of the Fourth Indonesia-Dutch History Conference (Agrarian Hostory)*, 1986, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Basri, Hassan, 2014. *Kepemimpinan Kepala Sekolah*. Pustaka Setia, Bandung

- Bowono, Hamengku. X. 2018. *Kepemimpinan Nasional yang Kuat yang Mampu Membangkitkan Martabat Nasional*. DIY Yogyakarta
- Budiardjo, Miriam, 1982. *Partisipasi Dan Partai Politik : Suatu Pengantar dalam Partisipasi Dan Partai Politik, Sebuah Bunga Rampai*. PT. Gramedia, Jakarta
- Budiardjo, Meriam, 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. PT.Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Burlian, Paisol. 2016. *Patologi Sosial*. Sinar Grafika Offset. Jakarta.
- Burns, J. M. 1978. *Leadership*. New York: Harper & Row.
- Casparis, J.G.de, 1983, *The Evolution of the Socio Economic, Status of East Javanese Village and Its Inhabitant* dalam Sartono Kartodirdjo (eds.) Paper of the Fourth Indonesian-Dutch History Conference (Agrarian History), 1986. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Cochrane dan Pain (dalam Sri Suneki). 2012. *Dampak Globalisasi Terhadap Eksistensi Budaya Daerah*. Jurnal Ilmiah CIVIS. Volume ke II.
- Darwin, Muhadjir, 1999. *Pengantar dalam Buku Zainuddin Maliki, Penaklukan Negara Atas Rakyat*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.
- Dwipayana, Ari AA. GN, 2000, *Tanah, Nation State dan Pergeseran Paradigma Kekuasaan di Bali*. Dalam Noer Fauzi, dkk, Otonomi Daerah dan Sengketa Tanah, Laper Pustaka Utama.
- Geertz, Clifford, 1980, *The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, diterjemahkan Hartono Hadikusumo, 2000 Negara Teater; Kerajaan-Kerajaan di Bali Abad kesembilan Belas, Yayasan Bentang Budaya, Yogyakarta.

- _____, Clifford, 2000, *Negara Teater: Kerajaan-Kerajaan di Bali Abad Kesembilan Belas*, Diterjemahkan Hrtano Hasikusumo, *The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*, 1980, Yayasan Bentang Budaya, Yogyakarta.
- Giddens, Antony. 2000. *The Third Way*. Terjemahan Ketut Arya Mahardika, Jalan Ketiga Pembaharuan Demokrasi Sosial. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2000. *New Rules of Sociology Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies*, Edisi ke 2. London: Hutchinson.
- _____. 2011. *The Constitution of Society* . Cetakan keempat. Yogyakarta: Pedati.
- _____. 2001. *Runaway World: Bagaimana Globalisasi Merombak Kehidupan Kita*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Harun, Rochajat dan Sumarno, 2006. *Komunikasi Politik Sebagai Suatu pengantar*. CV. Mandar Maju, Bandung.
- Hersey, Paul & Blanchard Kenneth, 1979, *Situational Leadership, Perception, and The Impart or Power*, Group and Organization Studies, vol. 4, no. 4.
- Hudaya, Z.A dan Nugroho, S.W.D. 2016. Kearifan Lokal Budaya Jawa Sebagai Basis Model Kepemimpinan Yang Efektif. Publikasi Ilmiah. Program Magister Sains Universitas Jenderal Soedirman.
- Islami, Irfan, 1996, *Prilaku Kekuasaan Pemimpin Lokal; Suatu Kajian tentang Prilaku Kekuasaan Kontinum dan Interface Kepala Desa dalam Menangani Issue Pembangunan Desa*, Disertasi Program Doktor Universitas Airlangga Surabaya. = = okk
- Ismail, Muhamad, dkk. 2014. Sistem Akuntansi Pengelolaan Dana Desa. *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*. Volume XIX No. 2, Agustus 2016

- Kartasasmita, Ginanjar, 1997, *Pembangunan Sosial dan Pemberdayaan : Teori, Kebijakan, dan Penerapan*, Jakarta.
- Kartino, Kartini, 1992. *Patologi Sosial*. Rajawali Press. Jakarta.
- Kartohadikoesoemo, Sartono, 1986, *Desa*, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- Koentjaraningrat, 1984, *Kepemimpinan dalam Kuasa Tradisional, Masa Kini, Resmi dan Tidak Resmi*, dalam Meriam Budihardjo, *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wibawa*, Sinar Harapan, Jakarta. = =okk
- Komsiyah, Indah. 2016. *Kepemimpinan Transformatif Perkembangan dan Implementasinya Pada Lembaga Pendidikan*. Tulungagung: PT. Sinar.
- Marijan, Kacung, 2006. *Demokratisasi Di Daerah, Pelajaran dari Pilkada Secara Langsung*. Pusdeham dan Pustaka Eureka, Surabaya
- Mas'ood, Mohtar dan Colin MacAndrews, 2006. *Perbandingan Sistem Politik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Mattulada, HA. 1992. *Potensi Kepemimpinan Masyarakat Tradisional di Indonesia*, *Jurnal Analisis CSIS*, Maret-April 1992.
- Mordholt, Nico Schullte, 1987. *Dari LSD ke LKMD: Partisipasi di Tingkat Desal*, dalam P.Q. van Ufford (ed.), *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program*. Jakarta: PT. Gramedia.
- MPLA Dati I Balil. 1990, *Organization and Bureaucrazy an Analysis of Modern Theories*, Alliet Publishing Company Chicago.
- Mujani, S. 2007. *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi dan Partisipan Politik di Indonesia Pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

- Nurtjahjo, Hendra, 2006. *Filsafat Demokrasi*. PT. Bumi Aksara, Jakarta.
- Persoon, Gerand, 1982, *Kepemimpinan Lokal di Seberut: Suatu Kreasi yang Belum Sempurna dalam Philip Qurlles van Ufford* 1988, *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program*, PT. Gramedia Jakarta. = =okk
- Pitana, 1994, *Desa Adat dalam Arus Modernisasi; Dinamika Masyarakat Kebudayaan Bali*, BP, Denpasar.
- Rahman, A. HI, 2007. *Sistem Politik Indonesia*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Romney, Marshall B & Paul John Steinbart. 2011. *Accounting Information System 9th Edn.* (Diterjemahkan oleh Dewi Fitriyani dan Deny Arnos Kwary). *Sistem Informasi Akuntansi Edisi 9*. Jakarta: Salemba Empat.
- Sahlins, Marshall. 2011. *Goodbye to Tristes Tropique: Ethnography in the Context of Modern World History*, dalam R. Borofsky, (ed). *Assesing Cultural Anthropology*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Saddana, Kridawati, 1997, *Prilaku Negosiasi sebagai Upaya Strategi Adaptif Kepala Desa dalam Struktur Birokrasi Pemerintahan Desa*, Disertasi pada Program Doktor Universitas Airlangga Surabaya.
- Saros, J.C dan Santora, J.C. 2001. *The Transformational-transactional Leadership Model in Practice*. *Leadership & Organizational: Development Journal*.
- Schouter, Mieke, 1981, *Legitimasi Sementara: Pemerintah Desa di Minahasa*, dalam Van Ufford, *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program*, Gramedia: Jakarta.
- Sidik, Machfud. 2002. *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah Yang Mengacu pada Pencapaian Tujuan Nasional*. Seminar Nasional "Public Sector Scorecard".

- Subanda, IN. 2017. Merawat Keberagaman Untuk Menjaga Keutuhan NKRI Dalam Perspektif Nilai Kearifan Lokal Bali. Jurnal DIALOG Kebijakan Publik. Edisi 23. April 2017. p. 23-35.
- Subanda, Nyoman, 2018. *Kebijakan Publik; Mendiskusikan Konsep Kepemimpinan Nasional Menjelang Pemilu 2019*. Kementerian Komunikasi dan Informasi RI. Direktorat Jendral Informasi dan Komunikasi Publik. Direktorat Pengelolaan Media Publik. Jakarta.
- Subroto, Agus. 2009. Akuntabilitas Pegelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Dana Desa di Desa Dalam Wiayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008). Tesis Magister Sains Akntansi. Undip Semarang.
- Suhartono, 2000, Martin, *Dinamika Ruang-Waktu dari Distarsiasi ke Transfigurasi*, dalam Majalah Basisi, Nomer 01-02, Januari-Februari 2000.
- Sumarno, 2006. *Sengketa Pilkada Depok Dan Jalan Panjang Menuju Demokrasi dalam Demokrasi Lokal & Pilkada*, Vol.6, No.2, Tahun 2006, Hal. 134.
- Surbakti, Ramlan, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta.
- Suryadi, Budi, 2007. *Sosiologi Politik. Sejarah, Definisi dan Perkembangan Konsep*. IRCiSoD, Banguntapan, Jogjakarta.
- Suryaningrat, Bayu, 1985, *Pemerintah Administrasi Desa dan Kelurahan*, Aksara Baru, Jakarta.
- Tichy, N.M., dan Devanna, M.A. (1990). *The transformational leader*. Second Edition, New York: Wiley.
- Ufford, Van, Philip, 1988, *Kepemimpinan Lokal dan Implementasi Program*, PT. Gramedia, Jakarta.

- Warren, Carol A, 1990, "Adat and Dinas"; *Village and State in Contemporary Bali*, Disertasi University of Western Australia.
- Warren, Nicolas De. 1985. *Husserl And The Promise Of Time: Subjectivity In Transcendental Phenomenology*. Cambridge, UK: Cambridge.
- Widja, Gede, 1994, *Dualisme Kepemimpinan Lokal pada Desa-Desa Pegunungan di Kabupaten Buleleng dan Implikasinya dalam Pembangunan Nasional*, Laporan Penelitian, SKIP Singaraja.
- Widokarti, Joko Rizkie. 2018. *Kepemimpinan Transformatif Menuju Masyarakat Madani*. In: Seminar Nasional Fisip-UT
- Yasasusastra, J. Syahban. 2011. *Hasta Brata 8 Unsur Alam Simbol Kepemimpinan*. Yogyakarta: Pustaka Mahardika.
- Yuliana, M. 2013. Desa kini dan masa depan dalam sudut pandang sisi dilematis UUDesa. Available at <https://www.academia.edu>.
- Yukl, Gary,. 2008. *Kepemimpinan Dalam Organisasi*: terj. Budi Supriyanto. Jakarta: PT. Indeks.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2015 tentang Keuangan Desa.
- Keputusan bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan transmigrasi Nomor 900; Nomor 959; Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penyaluran, Pengeloan Dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

- Peraturan Pemerintah RI Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara.
- Peraturan Pemerintah RI Nomor 47 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengeloan Keuangan Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 Tentang Pengelolaan Aset Desa
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi RI Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa.

BIODATA PENULIS



Penulis pertama dan utama buku ini adalah Dr. I Nyoman Subanda, M.Si. Lahir di Singaraja, 22 Februari 1966. Menyelesaikan pendidikan S2 di Program Pascasarjana di Universitas Gadjah Mada (UGM) tahun 1995 pada jurusan Ilmu Administrasi Negara. Sedangkan S3 (Program Doktor) diperoleh di Universitas Airlangga (Unair Surabaya) tahun 2005, pada jurusan Ilmu Sosial. Yang bersangkutan adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial, serta Pascasarjana Undiknas Denpasar. Penulis juga merupakan Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik di Universitas Pendidikan Nasional Denpasar dan sekaligus juga mantan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Undiknas Denpasar. Selain sebagai pengajar dan pejabat struktural di Undiknas, yang bersangkutan sering sebagai narasumber dalam berbagai diskusi ilmiah, seminar, dan dialog di TV lokal Bali dan beberapa radio yang ada di Bali. Dalam melaksanakan Tri Dharma Perguruan Tinggi khususnya penelitian, Dr. I Nyoman Subanda, M.Si telah menghasilkan beberapa penelitian baik yang dibiayai oleh Kemenristekdikti maupun pemerintah daerah antara lain:

1. Dualisme Kepemimpinan Lokal di Bali, tahun 2017 & 2018 (Dikti)

2. Keamanan Tradisional Multikultural, tahun 2016 & 2017 (Dikti)
3. Konstruksi Sosial Atas Kematian, tahun 2015 (Dikti)

Untuk penelitian yang dibiayai oleh pemerintah daerah yang bersangkutan telah menghasilkan beberapa penelitian antara lain:

1. Penyelenggaraan Pengelolaan Keuangan Desa di Kota Denpasar (Pekot Denpasar)
2. Pengembangan Kapasitas Penyelenggara Desa di Kabupaten Badung (Pekab Badung)
3. Kajian terhadap Indeks Pembangunan Gender di Kabupaten Badung (Pekab Badung)
4. Demokrasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pilkada di Bangli dan Denpasar (KPU Bangli dan KPU Kota Denpasar)
5. Problematika Pendidikan di Kabupaten Karangasem (Pekab Karangasem)

Selain penelitian-penelitian tersebut penulis juga telah menerbitkan dua buku yakni 1) Memahami Administrasi Publik: Dari Konsep dan Aplikasinya (tahun 2018), 2) *Survallence* Negara dan Desa Adat (tahun 2017). Untuk pengabdian masyarakat, Subanda juga telah berkontribusi kepada beberapa desa yakni mengkaji tentang Pengelolaan BUMDes di Desa Jagapati, Kecamatan Abiansemal, Kabupaten Badung, Pengembangan Desa Wisata Air di Desa Sedang Kecamatan Abiansemal Kabupaten Badung, dan Menggali Berbagai Potensi Desa Wisata di Desa Sibang Kaja Kecamatan Abiansemal Kabupaten Badung.



Penulis yang kedua buku ini adalah Dr. A.A. Ngr. Eddy Supriyadinata Gorda, S.Sos., M.Si., M.M. Beliau menyelesaikan pendidikannya sarjana strata satu atau S1 nya di Universitas Merdeka Malang dengan mengambil bidang Ilmu Sosial dan Ilmu Politik pada tahun 1993. Selanjutnya pada tahun 1996 di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta beliau meneruskan pendidikan S2 nya dengan mengambil Master bidang Administrasi Publik. Pada tahun 1998 beliau meneruskan pendidikannya dengan mengambil bidang Manajemen di Universitas Krisna Dwipayana, Jakarta. Dan selanjutnya lulus gelar Doktor dengan bidang Ilmu Ekonomi pada tahun 2009 di Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya. Karya yang pernah dihasilkan Eddy yakni menulis buku dengan judul "Teori Administrasi Publik" pada bulan Mei 2009, yang diterbitkan oleh Media Edukasi Indonesia. Selain aktif sebagai tenaga pengajar di Universitas Pendidikan Nasional Denpasar, beliau juga aktif menulis artikel di beberapa jurnal ilmiah baik nasional, maupun internasional, dan juga di media massa.

Kepemimpinan Lokal di Bali

Potret Dualisme Menuju Digital

Setiap bab dalam buku ini mengawali uraian dari konsep-konsep teoritik, kemudian dilengkapi dengan kasus-kasus terbaru, serta fenomena yang dominan muncul dan dihadapi oleh pemerintah desa. Untuk itu maka kandungan dalam buku ini mengkombinasikan antara konsep teori dan realitas sosial yang terjadi yang dihadapi oleh pemimpin lokal. Untuk realitas sosial penulis mengambil data dan informasi berdasarkan hasil penelitian terutama penelitian hibah strata nasional yang berjudul Dualisme Kepemimpinan Lokal di Bali.

Penelitian ini dibiayai oleh Kementerian Riset dan Teknologi (Kemristekdikti) khususnya Dirjen Perguruan Tinggi (Dikti), dengan skem penelitian "Penelitian Strategis Nasional Institusi". Selain penelitian tersebut buku ini juga dilengkapi dengan beberapa hasil kajian yang diambil dari peneliti lain.



PUSTAKA EKSPRESI



9 786025 408915