

Dualitas *Sekala-Niskala* dalam *Pararem Gering Agung*: Memahami Penanganan Covid-19 Berbasis Adat dari Perspektif Kebijakan Publik di Bali

Ni Putu Mirna Sari^{1*}, Dewa Ayu Agung Intan Pinatih²,
I Kadek Juniarta³, Ni Wayan Supriyanti⁴
^{1,2,3,4} Universitas Udayana

Abstract

The *Sekala-Niskala* Duality in the *Gering Agung Pararem*: Understanding the Customs-Based Handling of Covid-19 from the Perspective of Public Policy in Bali

The *Gering Agung Pararem* or a great agreement on pandemic protection is one of the public policies based on the Balinese Village law to control the spread of the Covid-19 pandemic. This *Pararem* is regulated to manage and control the impact of the Covid-19 pandemic by utilising the concept of duality known as *sekala* (material) and *niskala* (immaterial). This research aims to discover the duality application in the *Gering Agung Pararem* from a public policy perspective in Bali. With exploratory descriptive qualitative approach, this study reveals that the involvement of duality concept in the *Gering Agung Pararem* has a crucial impact on preventing the Covid-19 spreads in Bali. In addition, the social, cultural, and religious systems influence the Balinese people to be very obedient towards the existing village policies. This study contributes to society by developing alternative solutions for preventing Covid-19 spreads in Bali.

Keywords: *sekala-niskala* duality; custom-based agreement; public policy; Bali

1. Pendahuluan

Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) menjadi bencana kesehatan berskala global yang tengah menghantui segala segmen di penjuru dunia. Dua tahun sudah kasus pertama Covid-19 di Indonesia terungkap. Namun, tanda-tanda berakhir pandemi tak kunjung menemukan titik terang. Akumulasi kasus Covid-19 di Indonesia, per tanggal 1 Februari 2022, mencapai 4,369 juta kasus dengan angka kematian lebih dari 144 ribu jiwa (*covid-19.go.id*, 2022). Hal ini mengindikasikan masih masifnya penyebaran Covid-19. Berbagai kebijakan

* Penulis Koresponden: putumirna18@gmail.com

Artikel Diajukan: 21 September 2021; Diterima: 27 Februari 2022

pun dikeluarkan oleh pemerintah sebagai respon untuk menanggulangi permasalahan tersebut.

Provinsi Bali merupakan salah satu daerah yang gencar mengeluarkan berbagai kebijakan terkait penanganan Covid-19. Sejak pandemi Covid-19 muncul di Indonesia, Bali mendapatkan sorotan banyak pihak. Bali yang dispekulasikan sebagai provinsi dengan angka terjangkit Covid-19 tertinggi ternyata mampu mencatatkan kasus Covid-19 terkecil dibanding wilayah strategis lainnya. Fenomena ini lantas dikaitkan dengan kekuatan misterius yang dimiliki Bali sehingga 'kebal' akan Covid-19 (Suryanti dkk., 2020: 14). Kontribusi budaya atau sistem pengetahuan lokal merupakan salah satu faktor yang ditekankan oleh masyarakat Bali dalam penanganan Covid-19 sehingga terbentuknya pola perilaku dan karakteristik masyarakat yang sadar hukum dan taat dengan protokol kesehatan. Keterlibatan sistem pengetahuan lokal ini kemudian termanifestasikan dalam *Pararem* Penanganan Covid-19 atau yang dikenal sebagai *Pararem Gering Agung*.

Per tanggal 9 Juli 2020, semua desa adat di Bali yang berjumlah 1.493 desa adat disebutkan telah menetapkan *Pararem Gering Agung* (baliprov.go.id., 2020). Hal menarik yang ditemukan dalam kebijakan penanganan Covid-19 yang dilakukan oleh Provinsi Bali ini ialah penggunaan konsep dualitas (*Rwa Bhineda*) berupa unsur sosio-religius *sekala* (kasat mata) dan *niskala* (tidak kasat mata). *Sekala* merupakan hal yang kasat mata, sedangkan *niskala* merupakan hal-hal yang tidak kasat mata maupun tidak nyata. Alam *niskala* digambarkan sebagai wilayah spiritual yang memiliki kekuatan metafisis di dalamnya (Sucitra dan Murtiningsih, 2020:112). Unsur sosio-religius *sekala* dan *niskala* pada kalangan masyarakat Bali dipercaya sebagai pedoman yang mampu menata berbagai aspek kehidupan yang seimbang di tengah pandemi Covid-19.

Upaya *sekala* (nyata) dalam penanganan Covid-19 berpedoman pada Surat Perintah Tugas Dinas Pemajuan Masyarakat Adat terkait pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong pada keseluruhan desa adat di Bali sebagaimana yang telah disepakati sebelumnya sesuai Keputusan Gubernur Bali bersama Majelis Desa Adat Provinsi Bali. Sedangkan, upaya *niskala* (tak kasat mata) 'dipayunghukumi' oleh Keputusan Bersama PHDI Provinsi Bali dan MDA Provinsi Bali tentang pelaksanaan *nunas ica* dan *Ngeneng-Ngening* Desa Adat di Bali dalam situasi *gering agung* Covid-19. Peraturan secara *niskala* ini bersumber dari pustaka masyarakat Hindu Bali yaitu Lontar *Widhi Sastra Roga Sengara Bhumi* (Artajaya, 2020:653). Kebijakan-kebijakan tersebut kemudian dijadikan sebagai landasan hukum dalam *Pararem Gering Agung*.

Keterlibatan *Pararem Gering Agung* sebagai produk kebijakan disinyalir mampu menekan jumlah kasus Covid-19 (Mardika, 2020). Hasil penelitian yang dilakukan oleh Pide (2020b:223) mengemukakan bahwa kebijakan yang

melibatkan unsur-unsur kearifan lokal ternyata memiliki dua hal yang mampu membuat masyarakat menjadi taat hukum. Pertama, unsur kenyataan bahwa rakyat selalu mengindahkan adat dalam keadaan yang sama. Kedua, unsur psikologis bahwa masyarakat adat percaya bahwa selain memiliki kekuatan hukum, sanksi berbasis adat juga bersifat mengikat. Mengacu pada dua unsur inilah, *Pararem Gering Agung* dapat menimbulkan kewajiban hukum (*opinio juris necessitatis*) yang mengikat pada masyarakat Bali.

Unsur *sekala* dan *niskala* dalam *Pararem Gering Agung* di satu sisi dinilai menjadi terobosan baru dalam kebijakan penanganan Covid-19. Namun, di sisi lain, *sekala-niskala* yang melekat di masyarakat Bali terkadang tidak dapat dipikirkan secara rasional (Cempaka, 2018). Unsur *sekala* dan *niskala* bagi sebagian orang masih dipandang sebagai 'dunia gaib', suatu hal yang dianggap tidak masuk akal bahkan tidak lazim apabila dimasukkan dalam kebijakan publik. Selain itu, kebijakan publik di tingkat nasional masih sering berbenturan dengan kearifan lokal di masyarakat adat (Suyatno, 2011). Kesenjangan ini menjadi menarik untuk dikaji lebih lanjut mengingat perlu adanya pembahasan mengenai bagaimana konsep dualitas *sekala* dan *niskala*, yang notabenehnya masih diragukan secara rasional, dapat dilibatkan dalam kebijakan penanganan Covid-19 di Provinsi Bali.

Selaras dengan hakikat manusia yang dikenal sebagai '*homo religius*' atau makhluk yang beragama serta sebagai '*homo mysticus*' atau makhluk yang memiliki ketertarikan dengan pengalaman mistik maka penelitian ini penting untuk dilakukan. Terlebih lagi aliran dualisme dalam konsep filsafat telah menganggap bahwa keberadaan manusia terdiri dari unsur material (jasmani) dan nonmaterial (rohani) yang tidak dapat dipisahkan keberadaannya (Aryati, 2018:86). Untuk itu, perlu penguatan informasi tentang ilmu pengetahuan dan agama yang mampu menjabarkan dan merasionalkan konsep dualitas *sekala-niskala* dalam penanganan Covid-19 di Provinsi Bali.

Penelitian ini menggali konsep dualitas *sekala-niskala* dalam penanganan Covid-19 di Provinsi Bali pada *Pararem Gering Agung* dari perspektif kebijakan publik. Penelitian ini diharapkan bermanfaat secara akademik dalam menambah referensi pada kajian aktual mengenai pandemi Covid-19 dan manfaat praktis kepada masyarakat dalam mengenal dan mengaplikasikan nilai kearifan lokal Bali dalam mengatasi pandemi. *State of the art* dalam penelitian ini ialah mengurai relevansi konsep dualitas berbasis nilai-nilai adat yang diterapkan oleh masyarakat Bali dengan ketentuan pada kebijakan publik secara formal.

2. Kajian Pustaka

Ada banyak penelitian tentang pandemi Covid-19, baik dari sudut kesehatan, perekonomian, kepariwisataan, sosial, dan budaya. Penelitian-

penelitian dari sudut sosial budaya khususnya hukum adat relevan dengan penelitian ini. Penelitian pertama dilakukan oleh A. Suriyaman Mustari Pide (2020b) dengan judul “Relevansi Hukum Adat sebagai Instrumen Upaya Penanganan Covid-19”. Penelitian Pide berfokus pada pola perilaku dan karakteristik masyarakat adat yang memiliki kemiripan dengan langkah penanganan Covid-19. Adanya kesadaran hukum yang terkandung dalam hukum adat memperlihatkan bagaimana sikap masyarakat adat. Mereka telah terbiasa menerapkan nilai-nilai kearifan lokal sebagai keseimbangan hidup. Hasil penelitian ini menegaskan pentingnya peran kebijakan lokal dalam penanganan Covid-19 sebab karakteristik hukum adat sangat sesuai sebagai langkah penanganan dari ancaman pandemi.

Penelitian Nam Rumkel (2020) yang berjudul “Peranan Masyarakat Hukum Adat di Maluku Utara dalam Mencegah Penyebaran Covid-19” berfokus pada pentingnya peran masyarakat hukum adat sebagai komponen pendukung yang membantu pemerintah dalam memerangi Covid-19. Penelitian Rumkel menunjukkan bahwa tanpa melibatkan peran masyarakat hukum adat, kebijakan pemerintah tidak akan berjalan optimal. *Local indigenous* tidak akan dapat terlepas dari komponen hukum adat.

Penelitian selanjutnya yang membahas tentang kebijakan atau hukum desa adat dilakukan oleh Muhamad Jodi Setianto (2020) dengan judul “Peranan Hukum Adat Bali (*Pararem*) dalam Upaya Pemberantasan Narkoba di Kabupaten Buleleng”. Penelitian ini berfokus pada pembuatan *Pararem* di *desa pakraman* sebagai upaya pencegahan penyalahgunaan dan pengedaran narkoba. Kehadiran *Pararem* desa adat disinyalir mampu membangun koordinasi yang terstruktur antara pihak masyarakat desa adat dan pemerintah. Penelitian Setianto mengungkap bahwa hukum adat tetap berperan sebagai komponen yang penting. *Pararem* dapat dijadikan sebagai hukum tertulis dan pedoman masyarakat dalam bersikap. *Pararem* juga dapat membentuk kesepakatan dari seluruh lapisan masyarakat di bawah naungan desa adat. Maka dari itu, bentuk motivasi dari masyarakat adat untuk bekerja sama dengan pemerintah adalah bentuk dari upaya menjaga nama baik desa adat.

Berdasarkan paparan tersebut, terdapat persamaan dan perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya. Persamaan penelitian terletak dari topik penelitian yaitu terkait hukum adat atau kebijakan desa adat (*Pararem*). Adapun perbedaan penelitian ini dibandingkan penelitian sebelumnya terletak pada fokus penelitian. Beberapa penelitian sebelumnya lebih meninjau hukum adat secara umum, sedangkan dalam penelitian ini hukum atau kebijakan desa adat difokuskan pada dualitas dari dua aspek yaitu kebijakan secara *sekala* dan kebijakan secara *niskala*. Kebijakan secara *sekala* dilakukan secara kasat mata dengan mengeluarkan peraturan terkait penanganan Covid-19. Di sisi lain,

kebijakan secara *niskala* terlihat dari imbauan tentang pelaksanaan upacara keagamaan dan persembahyangan secara serentak.

Dari kajian pustaka tersebut diketahui bahwa penelitian mengenai pelaksanaan *Pararem* berbasis *sekala-niskala* (kasat mata dan tidak kasat mata) belum pernah dilakukan. Penelitian sebelumnya lebih meninjau hukum adat secara umum dan hanya menitikberatkan pada aspek kasat mata (*sekala*) saja. Di sisi lain, pada penelitian ini unsur hukum adat dalam bentuk *Pararem* menggali dualitas pada dua aspek yaitu kebijakan secara *sekala* dan kebijakan secara *niskala* dengan mempertimbangkan keseimbangan konsep dualitas yang terjadi ketika kebijakan tersebut diterapkan di masyarakat.

3. Metode dan Teori

3.1 Metode

Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif eksploratif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif eksploratif memiliki tujuan untuk memberi suatu gambaran terhadap suatu fenomena. Penelitian dilakukan di tiga desa yaitu Desa Adat *Tua* (Desa Adat Tenganan Pegringsingan), Desa Adat *Anyar/Modern* (Desa Adat Kerobokan) dan Desa Adat *Apanage/Dataran* (Desa Adat Punggul) dengan pertimbangan dari Majelis Desa Adat Provinsi Bali dikarenakan desa adat di Bali terdiri dari tiga jenis desa adat tersebut.

Data penelitian dikumpulkan dengan berbagai teknik yaitu observasi, wawancara, dan studi dokumen. Observasi dilakukan selama tiga bulan yakni dari bulan Juni hingga Agustus 2021 untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan *Pararem Gering Agung* dalam mencegah penyebaran Covid-19 di Provinsi Bali. Wawancara semi terstruktur dilakukan dengan informan kunci yaitu *Bandesa Adat* atau *Kelian Adat* (Ketua Adat) beserta masyarakat desa adat selaku pelaksana *Pararem Gering Agung*. Informan utama adalah Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali, Dinas Pemajuan Masyarakat Adat (PMA) Provinsi Bali, dan Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) Provinsi Bali selaku penggagas dan pengarah dari adanya *Pararem Gering Agung* serta informan tambahan dari pihak akademisi.

3.2 Teori

Persoalan dan data dalam kajian ini dianalisis dengan teori kebijakan publik yang kemudian dilengkapi dengan penjelasan konsep kunci dalam topik persoalan. Konsep kunci dalam persoalan ini adalah dualitas dan *Pararem*.

Kebijakan publik, menurut Carl J Federick (pada Jatmiko, 2012:11), adalah rangkaian dari upaya yang dilakukan oleh seseorang, roda organisasi, bahkan pemerintahan serta ditandai dengan ditemukannya permasalahan yang terdapat di dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Suatu kebijakan publik

mengacu kepada keputusan alternatif terbaik yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan sesuai dengan kepentingan bersama. Dalam teori yang dikemukakan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) disebutkan bahwa implementasi dari kebijakan publik mengacu pada variabel yang terdiri dari standar dan prasarana kebijakan, sumber daya, karakteristik dari pelaksana kebijakan, komunikasi dan sikap, serta lingkungan sosial politik dan ekonomi dari implementasi kebijakan tersebut.

Konsep dualitas merupakan konsep yang menolak adanya oposisi biner dan juga struktur yang bersifat hierarkis (Gunawan, 2013:330). Secara sederhana, oposisi biner dapat diartikan sebagai suatu sistem yang membagi dunia ke dalam dua kategori berbeda dan terhubung secara struktural (Sandiyasa, 2018:69). Penolakan terhadap keberadaan oposisi biner telah dikemukakan oleh Derrida melalui Teori Dekonstruksi. Derrida menggugat adanya ketetapan strukturalisme yang memunculkan budaya inferior dan tingkatan-tingkatan hierarkis (Koeswinamo, 2012:45). Oleh karena itu, Teori Dekonstruksi Derrida menjadi suatu bentuk penyangkalan terhadap oposisi-oposisi dan penolakan akan kebenaran final sehingga tidak ada satu sisi yang diklaim lebih *superior*—yang dominan bisa menjadi marginal, yang marginal bisa menjadi dominan.

Pandangan Derrida telah memberikan kritik terhadap keberadaan dualisme yang lekat dengan oposisi biner. Hal serupa juga disampaikan oleh Giddens yang merupakan satu tokoh pencetus konsep dualitas melalui Teori Strukturasi. Dalam Teori Strukturasi, Giddens secara lantang menolak dualisme subjek dan objek, agensi dan struktur, serta struktur dan proses yang kemudian dikoreksi dengan memunculkan istilah dualitas (Wirawan, 2015:294). Konsep ini melihat bahwa struktur dan agen adalah suatu hal yang menyatu dan saling berkaitan. Oleh karena itu, Giddens menentang adanya dualisme yang mendikotomi dua hal yang berbeda. Dualitas diibaratkan sebagai dua sisi mata uang. Konsep dualitas mengungkapkan bahwa keberadaan kategori ganda berjalan berkesinambungan, tidak saling bertentangan dan tidak berjenjang (Gunawan, 2013).

Mengacu pada Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 yang memuat Desa Adat di Bali, *Pararem* merupakan suatu aturan maupun keputusan akhir dari kumpulan desa adat sebagai pihak pelaksana dari *awig-awig* untuk mengelola dan menyelesaikan permasalahan yang terdapat di Desa Adat itu sendiri. Desa Adat yang dimaksudkan yaitu sebagai satu kesatuan masyarakat hukum adat yang terdapat di Provinsi Bali dengan berbagai pembagian wilayah, sosial ekonomi, tradisi dan sosial perilaku hidup masyarakat secara garis keturunan dalam ikatan tempat suci (*Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa*), serta hak dan kewenangan untuk mengelola dan mengurus rumah tangganya sendiri. *Pararem* merupakan salah satu produk hukum adat yang diterapkan di Bali.

Setianto (2020: 210) mengemukakan bahwa suatu *Pararem* muncul dari sebuah permasalahan di wilayah desa adat itu sendiri. Jenis *Pararem* yang ada di Desa Adat dibagi menjadi tiga jenis yaitu: (1) *Pararem Panyacah* adalah *Pararem* yang dibuat untuk menjalankan *awig-awig*; (2) *Pararem Pangelé* adalah *Pararem* tersendiri yang diputuskan untuk mengurus hal yang belum terdapat dalam *awig-awig*; dan (3) *Pararem Panepas Wicara*, adalah *Pararem* yang diatur sebagai putusan suatu perkara yang terdapat di desa adat. *Pararem Gering Agung* yang menjadi bahasan dalam penelitian ini termasuk dalam *Pararem Pangelé* dimana kebijakan Covid-19 tersebut belum diatur dalam *awig-awig*.

Berdasarkan teori dan konsep di atas, kajian mengenai penggunaan *sekala* dan *niskala* pada *Pararem Gering Agung* dalam penelitian ini dibahas dari sisi dualitas dan perspektif kebijakan publik untuk mengetahui relevansinya pada hukum nasional dari setiap upaya terkait dengan penanganan Covid-19 di Provinsi Bali.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Gambaran Umum *Pararem Gering Agung*

Pararem tentang Pengaturan Pencegahan dan Pengendalian *Gering Agung* di *Wewidangan* Desa Adat atau yang selanjutnya disebut sebagai *Pararem Gering Agung* merupakan kebijakan yang dikeluarkan oleh desa adat di Bali sebagai upaya pencegahan pandemi Covid-19. Dalam masyarakat Hindu Bali, wabah yang menyerang manusia dikenal dengan istilah '*gering*'. Oleh karena itu, '*gering agung*' (wabah besar) adalah penyakit menular yang menyerang dalam skala besar. Kedatangan *gering agung* bisa sesuai musim. Adapun *Pararem* dibentuk dari kesepakatan musyawarah desa adat.

Pararem Gering Agung tergolong ke dalam *Pararem Pangelé* yang mengatur hal yang belum diatur dalam *awig-awig*. Desa Adat dalam hal ini memiliki wewenang penuh dalam menyusun dan mengesahkan *Pararem* tersebut. *Pararem* ini termasuk dalam konteks '*Bali Mawicara*' sehingga dalam penyusunannya, *Prajuru Adat* juga berpedoman pada draft yang dikeluarkan oleh Majelis Desa Adat Provinsi Bali. Dasar hukum pembentukan *Pararem Gering Agung* berpijak pada konstitusi UUD 1945 Pasal 18 terkait hak otonom daerah, kebijakan nasional Covid-19, kebijakan daerah mengenai desa adat, dan juga *awig-awig* pada desa adat yang bersangkutan.

Pararem Gering Agung telah diterapkan pada keseluruhan Desa Adat di Bali yang tersebar di sembilan Kabupaten/Kota dengan total 1.493 Desa Adat terhitung mulai bulan Juni 2020, kurang dari tiga bulan sejak Covid-19 menyerang Indonesia termasuk Bali. *Draft Pararem Gering Agung* disusun oleh MDA Provinsi Bali dengan mempertimbangkan berbagai kebijakan sebelumnya yang telah dikeluarkan baik oleh Pemerintah Pusat, Pemprov Bali, maupun

PHDI Bali. Setelah diberikan pemahaman oleh MDA Provinsi Bali, masing-masing Desa Adat kemudian melaksanakan rapat bersama *Prajuru* Desa Adat dan studi banding ke desa lain hingga akhirnya menyusun *Pararem Gering Agung* sesuai dengan situasi dan kondisi di wilayah Desa Adat masing-masing. Tahap akhir ialah pencatatan secara hukum oleh Dinas Pemajuan Masyarakat Adat Provinsi Bali.

Tabel 1. Sebaran Data Desa Adat di Bali

Kabupaten/Kota	Desa Adat		Total Keseluruhan
	Desa	Kelurahan	
Badung	99	23	122
Bangli	161	7	168
Buleleng	160	10	170
Denpasar	17	18	35
Gianyar	256	17	273
Jembrana	54	10	64
Karangasem	178	12	190
Klungkung	116	6	122
Tabanan	349	0	349
Jumlah	1390	103	1.493
Jumlah Desa Adat			

Sumber: Disbud Provinsi Bali (dalam Ardhana dkk., 2020:32).

Kehadiran *Pararem Gering Agung* bertujuan untuk memberikan pedoman kepada *Prajuru* (Perangkat Desa Adat), Satgas Gotong Royong, dan masyarakat desa adat dalam mencegah dan mengendalikan Covid-19. Masyarakat Desa Adat yang dimaksud dalam hal ini bukan saja '*Krama Desa Adat*' atau masyarakat Hindu Bali yang *mipil* (tercatat secara adat), tetapi juga '*Krama Tamiu*' atau masyarakat Hindu Bali yang tidak *mipil* namun tinggal dalam desa adat tersebut serta '*Tamiu*' atau masyarakat non-Hindu Bali yang bertempat tinggal pada wilayah desa adat tersebut. Keterlibatan semua elemen masyarakat ini tidak lain karena masyarakat di Bali sebagian besar termasuk masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial (masyarakat hukum desa). Oleh karenanya, mereka akan tunduk kepada pejabat kekuasaan desa yang ditempatinya (Yulia, 2016:24-25).

Dalam *Pararem*, diatur mengenai berbagai upaya *sekala* maupun *niskala* yang wajib diterapkan oleh semua orang yang tinggal di wilayah adat Bali, antara lain:

1. Perilaku Hidup Bersih dan Sehat

Kegiatan ini dilaksanakan dengan membiasakan diri menerapkan protokol kesehatan. Setiap elemen masyarakat juga wajib menyediakan tempat khusus cuci tangan. Pengawasan terhadap hal ini dilakukan oleh Satgas Gotong Royong.

2. Pembatasan Kegiatan Berbasis Desa Adat

Adapun kegiatan yang dibatasi, seperti: kegiatan usaha (pasar tradisional, pasar modern, usaha kuliner, usaha penginapan, tempat hiburan dan wisata, jasa konstruksi, dan usaha lainnya); jam malam, kegiatan *yadnya*, pertemuan, bertamu, dan jumlah pekerja.

3. Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong

Satgas Gotong Royong (Foto 1) memiliki peran dalam mengawasi wilayah desa adat selama masa Pandemi Covid-19. Tugas Satgas, seperti menertibkan kerumunan warga, menjaga pos-pos penyekatan di pintu masuk wilayah Desa Adat, dan sebagainya.

4. Penanganan Kasus Terpapar

Masyarakat di *wewidangan* desa adat wajib mengikuti prosedur yang berlaku apabila dinyatakan positif.

5. Ngeneng-Ngening Desa Adat

Ngeneng-Ngening Desa Adat memiliki tata cara yang diatur secara *sekala* dan *niskala*. Secara *niskala* dilakukan melalui ritual dan persembahyangan, sedangkan secara *sekala* melalui dilakukan dengan tidak bepergian hingga pembatasan penerimaan tamu.

6. Sanksi

Sanksi yang diterapkan berupa pembinaan atau teguran langsung secara humanis, peringatan untuk pelanggaran lebih dari sekali, dan *pamindanda* atau denda berupa beras dengan nominal yang setara dari Rp10.000 hingga Rp250.000.



Foto 1. Pembentukan Satgas Gotong Royong Covid-19 sebagai salah satu upaya mencegah penyebaran Covid-19 (Foto: Dokumentasi Dinas Pemajuan Masyarakat Adat Provinsi Bali).

4.2 Konsep Dualitas Pararem Gering Agung Melalui Unsur Sekala-Niskala

Pararem Gering Agung sebagai kebijakan penanganan Covid-19 di Provinsi Bali memiliki keunikan akibat dilibatkannya unsur *sekala* (kasat mata) dan *niskala* (tidak kasat mata). *Sekala-niskala* menekankan pada kekuatan ‘kosmologi’ kasat dan tidak kasat mata yang timbul dari refleksi pola berpikir agama dan seni dari masyarakat Bali. *Sekala* merupakan hal kasat mata, sedangkan *niskala* merupakan hal yang tidak kasat mata. Alam *sekala* mencakup kehidupan sosial masyarakat serta dunia secara fisik dan alam *niskala* meliputi wilayah spiritual yang dikuasai oleh kekuatan metafisis serta diyakini oleh masyarakat Bali seutuhnya (Sucitra dan Murtiningsih, 2020:112).

Keterlibatan unsur *sekala-niskala* dalam penanganan Covid-19 di Bali menjadi contoh adanya perpaduan agama dan ilmu pengetahuan (*sains*) dalam menangani permasalahan sehari-hari. Mengacu pada empat tipologi hubungan antara sains dengan agama sebagaimana yang dikemukakan oleh Barbour (dalam Jendri, 2019:58), dualitas *sekala-niskala* untuk penanganan Covid-19 berkenaan dengan tipologi integrasi. Hal ini menandakan bahwa berangkat dari tradisi keagamaan (*sekala-niskala*) nyatanya mampu sejalan dengan ilmu pengetahuan modern (protokol kesehatan) guna mencegah Covid-19. Adapun penerapan unsur *sekala-niskala* pada *Pararem Gering Agung* ini dapat dilihat pada Tabel 2.

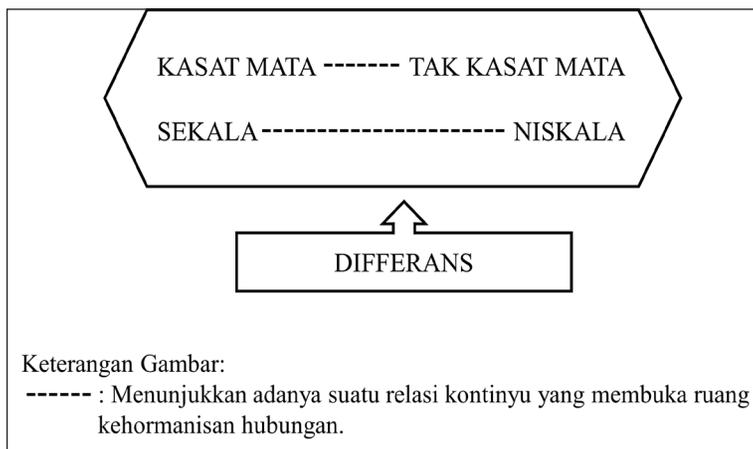
Tabel 2. Unsur *Sekala-Niskala* pada *Pararem Gering Agung*

Unsur	Pelaksanaan
<i>Sekala</i> (Kasat Mata)	a. Perilaku hidup bersih dan sehat; b. Pembatasan kegiatan berbasis desa adat; c. Pembentukan Satuan Tugas Gotong Royong; d. Penanganan kasus terpapar; e. <i>Ngeneng-Ngening</i> desa adat secara <i>sekala</i> (imbauan agar di rumah saja, pelarangan penerimaan tamu, dan ketentuan bagi masyarakat luar yang melintas di wilayah Desa Adat); serta f. Pemberian sanksi.
<i>Niskala</i> (Tak Kasat Mata)	<i>Ngeneng-Ngening</i> Desa Adat secara <i>niskala</i> , meliputi: a. Kegiatan persembahyangan ‘ <i>ngaturang pakeling madasar antuk pejati</i> ’ di <i>Pura Kahyangan Adat</i> dengan jumlah terbatas; b. Menghaturkan <i>sesajen</i> berupa ‘ <i>Pejati Pakeling Nyejer</i> ’ dilengkapi ‘ <i>Segehan</i> ’ oleh masyarakat Hindu Bali yang tinggal di wilayah desa adat tersebut; dan c. Melaksanakan ibadah sesuai keyakinan masing-masing bagi masyarakat non-Hindu (<i>Tamiu</i>).

Sumber: Olah Data oleh Penulis (2021).

Dari berbagai upaya penanganan Covid-19 dalam *Pararem Gering Agung*, ada sesuatu yang menarik untuk digali, yakni upaya secara *sekala* dan *niskala* tersebut yang bersifat dualitas. Dalam kosmologi masyarakat Bali, alam *sekala* terdiri atas lingkungan fisik dan alam sekitar, sedangkan alam *niskala* ialah wilayah spiritual dengan kekuatan adikodrati (supernatural) yang di dalamnya diyakini dapat membawa pengaruh baik maupun tidak baik dalam kehidupan manusia (Pujaastawa, 2014:4). Hal ini menempatkan manusia dan alam ke dalam objek materi filsafat yang nyata (*sekala*) dan Tuhan sebagai objek materi filsafat yang tidak nyata (*niskala*). Apabila dikaitkan dengan cara pandang dari masyarakat Bali, dualitas ini dikenal dengan istilah '*Rwa Bhineda*'.

Secara historis, cara pandang tersebut diperkirakan ditemukan sekitar abad ke-9 hingga ke-10. Bali yang ketika itu terdiri dari banyak sekte yang saling bertentangan, disatukan oleh Mpu Kuturan dalam satu konsep yang solid (Runa, 2006:2). Pada masyarakat Hindu Bali, *Rwa Bhineda* diartikan sebagai 'kesatuan dari dua hal yang berbeda'. Dalam artian, realitas kehidupan di dunia ini diwujudkan dalam dua sisi yang berbeda, tetapi kehadirannya tidak dapat dipisahkan antara sisi yang satu dengan sisi yang lainnya.



Figur 1. Konsep dualitas *sekala* dan *niskala* yang mengacu pada *Rwa Bhineda*.

Sumber: Gunawan (2013) dengan penyesuaian penulis.

Dalam Figur 1 terlihat bahwa unsur *sekala* dan *niskala* merupakan suatu relasi yang berkelanjutan dengan mengutamakan keselarasan antara unsur satu dengan unsur lain. Hal ini dikarenakan pada unsur *sekala* dan *niskala* tidak terlihat adanya hierarki. Ruang keterbukaan berpotensi menimbulkan wujud-wujud baru dari hubungan yang terjadi di antara keduanya, termasuk munculnya harmoni dari realitas ganda (*plural*). 'Differans' yang muncul tidak merujuk pada konsep, namun hanya strategi tak terencana yang bertujuan mencairkan pengertian tunggal akibat pengaruh hierarki (Al-Fayyadl, 2005

dalam Gunawan, 2013: 330).

Munculnya konsep dualitas secara *sekala-niskala* pada *Pararem Gering Agung* memiliki korelasi dengan sifat masyarakat desa yang aktif dan berinisiatif dalam merespon perkembangan dunia sosial, termasuk mengatasi perubahan akibat pandemi Covid-19. Selain itu, habitus masyarakat Bali juga senantiasa menjaga keharmonisan kehidupan melalui konsep '*Tri Hita Karana*'. Unsur *sekala-niskala* yang timbul dari cara pandang *Rwa Bhineda* ini kemudian tumbuh, berkembang, dan memandu berbagai aktivitas masyarakat Bali. Dalam penerapannya, unsur ini ternyata sesuai dengan konsep dualitas yang dikemukakan oleh Giddens dan Gunawan terkhusus pada penolakan terhadap eksistensi dualisme dan dikotomi pada dualitas (Pitana, 2020:368). *Sekala-niskala* dalam *Pararem Gering Agung* dijadikan sebagai simbol konstruktif untuk sarana komunikasi yang disampaikan secara alegoris (kiasan) melalui pertemuan unsur dualitas. Oleh karena itu, penanganan Covid-19 di Bali tidak mengenal istilah '*unsur sekala yang lebih penting daripada niskala*' ataupun '*unsur niskala yang harus diutamakan daripada sekala*'. Keduanya harus sama-sama diindahkan sebab unsur-unsur inilah yang kemudian saling berinteraksi secara intensif dalam proses produksi dan reproduksi hubungan-hubungan sosial dalam penanganan Covid-19 di Bali.

4.3 Penyebab Pelibatan Dualitas Sekala-Niskala dalam Pararem Gering Agung

Adanya konsep dualitas dalam suatu kebijakan tidak terlepas dari faktor sejarah masyarakat Bali yang terbangun karena kultur agama Hindu. Bali bahkan dikenal dengan '*Hindu Dharma*' yang menunjukkan bahwa aktivitas keagamaan mendapatkan pengaruh dari dominasi tradisi ke-Hindu-an (Miharja, 2013:55). Perilaku keberagaman yang dipercaya masyarakat Hindu Bali secara turun-temurun dibangun oleh lima prinsip kepercayaan yang disebut '*Panca Sradha*'. Keyakinan ini menyebabkan masyarakat Bali senantiasa menjaga keseimbangan dalam segala kegiatannya. Oleh karena itu, muncullah konsep dualitas dengan basis Hindu Bali yang dikenal sebagai '*Rwa Bhineda*', suatu nilai yang masih eksis dan dijunjung tinggi oleh masyarakat Bali hingga kini. Adanya konsep *Rwa Bhineda* ini menandakan bahwa sejatinya masyarakat Bali mengakui keberadaan opisisi biner komplementer yang dipengaruhi oleh ruang (*desa*), waktu (*kala*), dan kondisi riil di lapangan (*patra*) (Suwardani, 2015:251).

Sekala dan *niskala* merupakan salah satu bentuk implementasi konsep dualitas yang timbul karena keyakinan masyarakat Bali untuk menjaga keseimbangan tersebut melalui kerja dan *yadnya* atau korban suci (Tisna, 2003: 17 dalam Saryana, 2016:147). Kondisi inilah yang menyebabkan unsur *sekala niskala* telah menjadi sebuah '*nutrisi spiritual*' bagi masyarakat Bali dalam

menyelesaikan berbagai permasalahan, termasuk ketika tengah menghadapi Covid-19.

Kepercayaan religius Bali, termasuk konsep dualitas *sekala-niskala*, kerap dianggap tidak rasional (Suryanti dkk., 2020:14). Namun, nyatanya kebiasaan ini masih dilakukan secara turun-temurun oleh masyarakat Bali hingga akhirnya membentuk adat dan tradisi yang menjadi ciri khas dari eksistensi masyarakat Bali. Konsep dualitas ini dipengaruhi oleh pola pikir masyarakat Bali yang tumbuh sebagai masyarakat tradisional. Masyarakat Bali percaya bahwa untuk mencapai kesejahteraan hidup, diperlukan harmonisasi antara lingkungan spiritual, lingkungan sosial, dan lingkungan fisik. Kepercayaan ini dikenal sebagai *Tri Hita Karana* atau “tiga penyebab kesejahteraan” yang terdiri dari unsur *Parahyangan* (hubungan manusia dengan Tuhan), *Pawongan* (hubungan manusia dengan manusia), dan *Palemahan* (hubungan manusia dengan alam) (Widanti, 2021:223). Ketiga unsur ini bersifat integral dalam satu kesatuan sebagai resep bagi manusia Hindu Bali untuk bertindak. Tak ayal jika praktik-praktik berbasis lokal genius yang identik dengan religiusme dan sosio-komunal dengan menghaturkan sesajen menjadi sebuah tradisi yang melembaga (Foto 2). Misalnya, sesajen yang dihaturkan pada saat hari raya suci Umat Hindu Tumpek Wayang, berupa *seselat* (selipan berbahan pandan berduri). Di akhir upacara, sesajen ini dihaturkan di depan pintu masuk rumah (*lebu*). Pemujaan terhadap Tuhan dipercaya sebagai wadah untuk menjaga kehidupan yang harmonis, dinamis, dan produktif sehingga sistem sosial dapat tertata dan seimbang.



Foto 2. Banten *seselat* (sesajen yang diselipkan di setiap ‘selat’ atau ‘sekat’ bangunan rumah rumah) sebagai salah satu sesajen untuk meredam kekuatan negatif dari pandemi Covid-19 (Foto: Dokumentasi Penulis).

Penerapan konsep dualitas ini bahkan telah memiliki pondasi hukum. Dalam Peraturan Daerah Bali Nomor 4 Tahun 2020 Pasal 21 bahkan secara gamblang menyebutkan bahwa Desa Adat memiliki tugas mewujudkan *kasukertan* desa secara *sekala* dan *niskala*. Konsep dualitas dalam *Pararem* dianggap sah. Hal ini dikarenakan desa adat sebagai lembaga yang membentuk dan menetapkannya, telah memiliki legalitas hukum berupa pengakuan ‘masyarakat hukum adat’ sebagaimana yang ada pada Pergub 4/2020 dan Perda 4/2019 tentang Desa Adat.

Dari kaca mata Hukum Adat, *Pararem Gering Agung* memiliki corak khas yang bersifat pragmatis-realisme sehingga mampu memenuhi kebutuhan fungsional religius masyarakat adat. Menurut Holleman (dalam Pide, 2020a:11), sifat umum dari keberadaan hukum adat tersebut ialah *magis-religius*, *communal*, *concrete*, dan *contain*. Oleh karena itu, *sekala niskala* sudah melekat *Pararem Gering Agung* karena pada dasarnya hukum adat bertautan dengan persoalan magis dan spiritualisme. Dalam hal ini, masyarakat berupaya menjaga dualitas dunia nyata (*sekala*) dan dunia batin (*niskala*). Di sisi lain, penanganan Covid-19 melalui *Pararem Gering Agung* juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat karena sifatnya yang komunal (erat dengan ikatan kemasyarakatan), *concrete* (nyata dan transparan), dan kontan (keserta-mertaan).

Unsur *sekala* dan *niskala* dalam *Pararem Gering Agung* juga tidak luput dari pengaruh sastra-sastra Hindu Bali berupa lontar-lontar Bali yang telah menjadi sumber pengetahuan bagi masyarakat adat. Lontar tersebut salah satunya ialah *Lontar Widhi Sastra Rogha Segara Bumi* yang di dalamnya memuat mengenai *tetenger jagat* (tanda-tanda dunia). Dalam lontar tersebut juga ditambahkan bahwa pada bulan Desember, penyakit dalam skala besar akan menyerang masyarakat sehingga untuk menetralsirnya perlu dilaksanakan upacara persembahan (Ardiyasa, 2019: 33). Hal ini tidak lain dilakukan untuk menjaga keseimbangan dan keharmonisan aspek-aspek di Bali. Oleh karena itu, penanganannya tidak bisa hanya satu unsur tapi juga harus dilengkapi oleh unsur lain. Dualitas *sekala-niskala* dilibatkan dalam *Pararem Gering Agung* sebagai salah satu kebijakan pencegahan Covid-19 di Bali.

4.4 Pelaksanaan Pararem Gering Agung dalam Perspektif Kebijakan Publik

Kebijakan publik dalam pandangan Thomas R. Dye merupakan segala sesuatu yang dilaksanakan maupun yang tidak dilaksanakan oleh pemerintah (Islamy, 2009: 19). Pemahaman ini memberikan penjelasan bahwa kebijakan publik bukan hanya sesuatu yang bersifat dokumen, namun lebih kepada suatu perwujudan tindakan yang memberikan dampak terhadap publik (Ni Luh Gede Astariyani, wawancara, 12 Juli 2021). *Pararem Gering Agung* dengan kebijakan publik memiliki keterkaitan terutama dalam bidang pelaksanaannya.

Secara umum, hasil temuan menunjukkan bahwa *Pararem Gering Agung* dapat berjalan beriringan dengan kebijakan publik yang diusung oleh pemerintah pusat dalam menangani Covid-19. *Pararem Gering Agung* juga mendorong dan mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan pemerintah melalui kearifan lokal sosial-religious *sekala-niskala* di masing-masing *wewidangan* (wilayah) *desa adat*.

Pelaksanaan *Pararem Gering Agung* dalam perspektif kebijakan publik akan dipaparkan sesuai dengan teori *A Model of The Policy Implementation* (1975) dari Van Meter dan Van Horn yang terdiri dari enam variabel antara lain: standar dan sasaran kebijakan, sumber daya, karakteristik organisasi pelaksana, komunikasi antar organisasi, disposisi atau sikap para pelaksana, serta lingkungan sosial politik dan ekonomi (Agustino, 2016:133).

4.4.1 Standar dan Sasaran Kebijakan

Standar dan sasaran kebijakan melihat bagaimana suatu kebijakan memiliki pedoman dan objek yang jelas (Agustino, 2016:133). Variabel ini menekankan pada keberhasilan kebijakan publik haruslah memiliki standar dan sasaran yang jelas dan harus dicapai oleh para pelaksana kebijakan. *Pararem Gering Agung* memiliki standar dan sasaran kebijakan yang jelas. Standar kebijakan dibentuk oleh masing-masing *desa adat* dengan sasaran kebijakan yang dituju ialah masyarakat *desa adat* itu sendiri (I Gusti Ngurah Suidiana, wawancara, 15 Juli 2021).

Standar *Pararem Gering Agung* yang dibentuk oleh masing-masing *desa adat* dengan pertimbangan draft dari Majelis Desa Adat Provinsi Bali yang tentunya melibatkan unsur *sekala* dan *niskala* sesuai dengan *wewidangan* *desa adat* masing-masing yang disahkan melalui *paruman* (I Made Wena & Dewa Rai Asmara, wawancara, 5 Agustus 2021). Standar-standar tersebut dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Standar Pelaksanaan *Pararem Gering Agung*

No.	Standar <i>Pararem Gering Agung</i>	Hal yang Diatur di Dalamnya
1	Perilaku Hidup Bersih dan Sehat	Mengatur masyarakat untuk berperilaku bersih dan sehat serta taat terhadap protokol kesehatan.
2	Pembatasan Kegiatan Berbasis <i>Desa Adat</i>	Pembatasan kegiatan usaha, <i>yadnya</i> , pertemuan, bertamu, jumlah pekerja, dan diberlakukannya jam malam.
3	Penanganan Kasus Terpapar	Prosedur pencegahan, pendataan, serta pemeriksaan terkait Covid-19.
4	<i>Ngeneng-Ngening Desa Adat</i>	Tidak bepergian dan pembatasan menerima tamu (<i>sekala</i>) dan melakukan ritual dan persembahyangan (<i>niskala</i>).
5	Sanksi	Sesuai dengan ketentuan dari tiap <i>desa adat</i> baik berupa pembinaan, denda beras maupun uang.

Sumber: Olah Data oleh Penulis (2021).

Seperti tertuang dalam Tabel 3 *Pararem Gering Agung* jelas tampak bahwa instrumen mendisiplinkan masyarakat dalam mengatasi Covid-19 memiliki berbagai standar yang jelas. Standar Perilaku Hidup Bersih dan Sehat mengatur setiap *krama desa adat*, *krama tamiu* dan *tamiu* yang ada di *wewidangan desa adat* untuk selalu melaksanakan perilaku hidup bersih dan sehat dengan rajin mencuci tangan pada air yang mengalir menggunakan sabun atau *hand sanitizer*, memakan makanan yang bergizi, menjaga jarak, menghindari kerumunan, serta baik desa adat maupun pelaku usaha wajib untuk menyediakan tempat mencuci tangan di tempat-tempat umum dan di rumah masing-masing.

Standar pembatasan kegiatan berbasis desa adat meliputi pembatasan kegiatan masyarakat dalam beberapa sektor seperti pembatasan kegiatan usaha baik pasar maupun usaha lainnya yang secara umum diatur waktu pelaksanaannya serta diminta untuk selalu menerapkan perilaku hidup bersih dan sehat. Selain itu, pembatasan pelaksanaan *yadnya* dengan peserta terbatas (kurang lebih 25 orang) dengan tetap mengikuti prosedur pencegahan dan penanggulangan pandemi Covid-19. Standar ini juga mengatur pembatasan pertemuan dan bertamu yang pelarangan pertemuan apabila tidak adanya kepentingan mendesak. Standar ini pun mengatur pembatasan pekerja untuk melakukan isolasi mandiri bagi pekerja migran dan Surat Keterangan bagi pekerja yang melakukan perjalanan pulang pergi (PP) pada *wewidangan desa adat*.

Standar Satuan Tugas (Satgas) Gotong Royong merupakan standar yang mengamanatkan desa adat untuk membentuk Satgas Gotong Royong Pencegahan Covid-19 sesuai dengan pedoman dari Dinas Pemajuan Masyarakat Adat dan MDA Bali. Dalam melaksanakan tugasnya, Satgas harus bekerjasama atau berkoordinasi dengan Bhabinkamtibmas, Babinsa, *Prajuru* dan *Pecalang* Desa Adat. Satgas Gotong Royong juga berkewajiban untuk membentuk sinergitas dengan Relawan Covid-19 di tingkat desa atau kelurahan maupun Satgas-Satgas Covid lainnya.

Standar Penanganan Kasus terpapar mewajibkan seluruh masyarakat desa adat untuk patuh terhadap prosedur pencegahan, pendataan, dan pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak terkait. Masyarakat desa adat yang terkonfirmasi positif Covid-19 diwajibkan untuk menjalankan karantina dan dirawat sesuai mekanisme penanganan Covid-19. Lebih lanjut, untuk standar *Ngeneng-Ngening* Desa Adat dilakukan secara *sekala* dan *niskala*. Secara *sekala* dilakukan dengan mengurangi mobilisasi selama 2-3 hari, dilarang menerima tamu berdasarkan keputusan *Bandesa Adat* dengan pertimbangan dan saran dari *Prajuru* Desa Adat, Satgas Gotong Royong, Desa Adat yang berbatasan, Majelis Desa Adat, dan pihak Pemerintah Daerah. Sedangkan, secara *niskala* dilakukan dengan *ngaturang pekeling* atau persembahyangan dengan upakara

pejati secara terbatas pada *Pura Kahyangan* Desa Adat. Selain itu, setiap masyarakat desa adat yang beragama Hindu diimbau untuk menghaturkan *pejati* di *Merajan* masing-masing. Adapun untuk tamiu (non-Hindu) diminta melakukan persembahyangan sesuai dengan keyakinan masing-masing.

Standar terakhir ialah dari segi sanksi. Bagi *krama* desa adat yang melanggar ketentuan dari *Pararem Gering Agung* akan dikenakan sanksi. Untuk kategori pelanggaran ringan, sanksi tersebut berupa pembinaan secara humanis pada saat kejadian pelanggaran berlangsung. Sanksi berikutnya ialah berupa peringatan bagi pelanggar ringan yang dilakukan lebih dari sekali dan ditindak oleh Satgas Gotong Royong. Adapun kepada masyarakat desa adat yang melakukan pelanggaran berulang-ulang akan diberikan sanksi *pamidanda* (denda) oleh *Prajuru* Desa Adat berupa denda lima kilo beras atau Rp.50.000 serta maksimal sepuluh kilo beras atau Rp.100.000.

4.4.2 Sumber Daya

Berhasilnya suatu kebijakan publik bergantung dengan kapabilitas sumber daya yang tersedia terutama sumber daya manusia. *Pararem Gering Agung* memiliki keistimewaan dengan melibatkan sumber daya manusia di tiap desa adat sesuai dengan kondisi, keadaan, dan situasi pada desa adat itu sendiri. Peran tokoh masyarakat adat seperti *Kelias Adat* maupun *Bandesa Adat* menjadi sumber daya manusia yang berpengaruh di tengah masyarakat adat. Keberadaan *Bandesa Adat* menjadi sebuah kearifan lokal dalam masyarakat adat Bali yang dipercaya menjadi pemimpin tertinggi dalam desa adat yang harus dipatuhi. Adanya sumber daya ini mampu menyukseskan pelaksanaan kebijakan *Pararem Gering Agung* (I. B. Rai Dwija Juliarta, wawancara 21 Juli 2021).

Selain itu, terdapat pula Satgas Gotong Royong dan juga *pecalang* yang turut serta dilibatkan secara langsung untuk mendukung keberhasilan *Pararem Gering Agung* ini. Dalam pengelolaan sumber daya manusia, desa adat bersinergi dengan desa dinas untuk mengoptimalkan pelaksanaan *Pararem Gering Agung*. Sinergi yang dilakukan antara desa adat dengan desa dinas bertujuan mengubah perilaku masyarakat untuk lebih patuh dan sadar akan pentingnya pencegahan dan penanganan pandemi covid-19. Misalnya desa dinas membantu desa adat untuk melakukan sosialisasi mengenai ketaatan terhadap protokol kesehatan maupun pentingnya vaksin kepada masyarakat sehingga dampak pandemi dapat diminimalisir.

4.4.3 Karakteristik Organisasi Pelaksana

Karakteristik organisasi pelaksana, menjadi indikator yang melihat ciri khas dari setiap organisasi yang terlibat serta perannya. Variabel ini

melihat bagaimana keterlibatan organisasi formal dan informal dalam pengimplementasian kebijakan. *Pararem Gering Agung* dalam pelaksanaannya melibatkan organisasi formal seperti Pemerintah Provinsi Bali, Dinas Pemajuan Masyarakat Adat, PHDI dan Majelis Desa Adat (MDA). Desa Adat menjadi organisasi informal yang dilibatkan dalam kebijakan ini (I. B. Rai Dwija Juliarta, wawancara, 21 Juli 2021).

Tabel 4. Karakteristik Organisasi Pelaksana

No	Organisasi	Tugas
1	Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali	Memayungi desa adat dan membuat draft awal <i>Pararem Gering Agung</i> serta mensosialisasikan draft tersebut ke desa adat
2	Dinas Pemajuan Masyarakat Adat (PMA) Provinsi Bali	Mengesahkan <i>Pararem</i> sekaligus melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan <i>Pararem Gering Agung</i>
3	Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) Provinsi Bali	Bekerjasama dengan MDA dalam memberikan saran-saran terkait praktik-praktik <i>niskala</i> yang perlu diterapkan dalam <i>Pararem Gering Agung</i>
4	Desa Adat	Membuat <i>Pararem</i> Penanganan Covid-19 sesuai dengan kondisi desa.
5	Desa Dinas	Berkoordinasi dan bersinergi membantu pelaksanaan <i>Pararem</i> secara <i>sekala</i> seperti melakukan sosialisasi mengenai Covid-19, pelaksanaan vaksinasi, prokes yang benar dan sebagainya. Sinergi dan koordinasi ini dilakukan dikarenakan desa adat dan desa dinas berada pada <i>wewidangan</i> atau wilayah yang sama.

Sumber: Olah Data oleh Penulis (2021).

Tabel 4 menunjukkan setiap elemen atau organisasi memiliki perannya tersendiri. Majelis Desa Adat (MDA) Provinsi Bali menjadi sebuah organisasi yang merangkul seluruh Desa Adat di Provinsi Bali agar bergerak bersama dalam memerangi pandemi Covid-19. MDA dalam hal ini menginisiasi draft *Pararem* yang dapat dijadikan acuan oleh Desa Adat untuk membuat *Pararem* Pencegahan Covid-19 sesuai dengan situasi dari desa adat masing-masing. Selain itu, terdapat pula Dinas Pemajuan Masyarakat Adat (PMA) dari pihak pemerintah yang bertugas mengesahkan *Pararem* dari Desa Adat. PMA dalam

hal ini juga melakukan monitoring dan evaluasi untuk melakukan *crosscheck* mengenai pelaksanaan *Pararem Gering Agung*. *Crosscheck* tersebut dilakukan secara luring dengan mendatangi langsung desa adat atau melalui daring dengan menggunakan *WhatsApp*. Hal ini dilakukan oleh PMA dengan tujuan mengetahui bagaimana pelaksanaan *Pararem* di tiap desa adat.

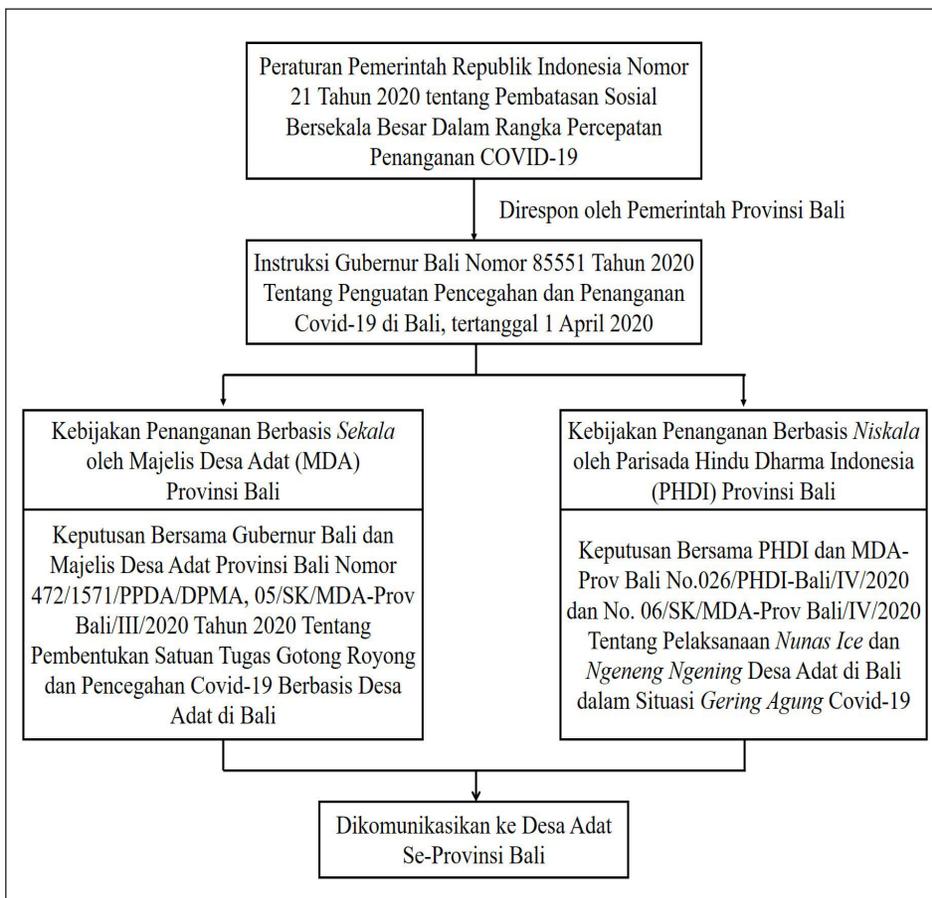
Organisasi berikutnya yang juga berperan dalam *Pararem Gering Agung* adalah Parisada Hindu Dharma Indonesia (PHDI) Provinsi Bali yang mana selaku organisasi Hindu PHDI dianggap memiliki pengetahuan yang baik mengenai ajaran-ajaran agama Hindu sehingga dalam penyusunan draft *pararem*, PHDI diminta memberikan saran-saran terkait hal-hal *niskala* yang harus dilakukan untuk selama pandemi Covid-19 berlangsung. Selain itu, peran desa adat dan desa dinas juga sangat penting dalam pelaksanaan *Pararem Gering Agung* ini. Desa adat yang berperan dalam membuat *Pararem* sesuai dengan keadaan dari desa adat tersebut, juga dalam pelaksanaannya harus berkoordinasi dengan desa dinas begitu pula sebaliknya. Kerja sama ini dilakukan dengan melakukan sosialisasi kepada masyarakat mengenai Covid-19, pelaksanaan vaksinasi, prokes yang benar dan sebagainya. Sinergi dan koordinasi ini dilakukan dikarenakan desa adat dan desa dinas berada pada *wewidangan* atau wilayah yang sama.

4.4.4 Komunikasi Antar-Organisasi

Komunikasi antar-organisasi dalam pelaksanaan *Pararem Gering Agung* berlangsung baik dan terarah. Komunikasi berlangsung secara *top-down* dan *bottom-up*. Hal tersebut terlihat di awal pandemi Pemerintah Provinsi Bali merespon Peraturan Pemerintah Republik Indonesia mengenai penanganan Covid-19. Demi mengoptimalkan peraturan tersebut, MDA Provinsi Bali turut serta digandeng untuk penanganan *sekala* berbasis adat yang ditandai dengan Peraturan Pembentukan Satgas Gotong Royong. Sedangkan, penanganan secara *niskala* diteruskan kepada PHDI Provinsi Bali yang ditandai dengan dikeluarkannya pengaturan mengenai pelaksanaan *Ngeneng-Ngening*. Kedua peraturan tersebut diteruskan dan dijadikan landasan hukum bagi desa adat di Bali untuk penanganan Covid-19 dalam bentuk *Pararem Gering Agung* setelah berhasil ditetapkan melalui *paruman*.

Pemerintah Provinsi Bali juga turut menggandeng Dinas Pemajuan Masyarakat Adat Provinsi Bali. PMA secara rutin telah melakukan komunikasi dengan seluruh desa adat di Bali secara daring menggunakan media *Zoom* maupun *WhatsApp* dan luring dengan monitoring secara langsung ke beberapa desa adat di Bali. Komunikasi secara daring-luring tersebut dapat dikatakan baik karena komunikasi terkhusus komunikasi secara daring dapat berjalan secara efektif. Hal ini juga terlihat dari antusiasme desa adat yang setelah berkegiatan

(melaksanakan *Pararem*) langsung mengirimkan laporan kegiatan pada media *online* yang disediakan oleh PMA. Informasi yang disampaikan oleh PMA juga lebih mudah dan cepat diterima oleh pihak desa adat. PMA juga dengan sigap meninjau daerah-daerah yang memiliki kendala dalam bidang komunikasi *online*. *Komunikasi* antar organisasi juga berlangsung secara *bottom-up* dengan melakukan pendekatan secara langsung kepada masyarakat adat mengenai *Pararem Gering Agung* ini. Hal tersebut menggambarkan bahwa komunikasi antar organisasi berlangsung baik (I. B. Rai Dwija Juliarta, wawancara, 21 Juli 2021).



Figur 2. Alur Komunikasi *Top-Down* dalam Pembuatan Kebijakan Penanganan Covid-19 di Provinsi Bali (Foto: Dokumentasi Penulis).

4.4.5 Disposisi atau Sikap Pelaksana

Keberhasilan maupun kegagalan dari pelaksanaan kebijakan publik dipengaruhi oleh sikap menerima dan menolak dari agen pelaksana. Sejauh ini *Pararem Gering Agung* dilaksanakan dengan tangan terbuka oleh masyarakat Bali sebagai bentuk ketaatan terhadap aturan desa adat. Ketaatan tersebut bisa dilihat

dari kuantitas penerapannya yang mana sekitar 1.493 Desa Adat di Provinsi Bali sudah membentuk *Pararem Gering Agung* untuk mencegah penyebaran Covid-19. Selain itu, pengaktifan Satgas Gotong Royong yang dilakukan oleh Desa Adat dengan *pecalang* melalui penjagaan di setiap perbatasan, peneguran terhadap mereka yang melanggar prokes, penyemprotan desinfektan, dan pembatasan kegiatan upacara adat.

Selain secara *sekala*, keterbukaan pelaksanaan *Pararem Gering Agung* juga dilakukan secara *niskala* melalui upacara *ngerastiti* maupun *Ngeneng-Ngening* sebagai bentuk permohonan perlindungan terhadap Ida Shang Hyang Widhi (I Made Sukasta, wawancara, 11 Agustus 2021). Sebagai produk masyarakat adat, *Pararem Gering Agung* cenderung lebih diterima oleh masyarakat Bali sebagai akibat dari adat-istiadat dan tradisi yang ada secara turun menurun. Sistem sosial yang demikian menjadikan masyarakat Bali memiliki rasa *lek* atau malu terhadap *Bandes Adat* maupun *krama desa adat* dan takut *kesepekan* atau dikucilkan apabila melanggar aturan dari Desa Adat. Sikap inilah yang menjadikan hukum adat dalam hal ini *Pararem Gering Agung* dapat mendorong keberhasilan kebijakan publik baik dari pemerintah pusat maupun daerah Bali.

4.4.6 Lingkungan Sosial, Ekonomi, Politik

Lingkungan eksternal menjadi variabel yang mempengaruhi keberhasilan kebijakan publik. *Pararem Gering Agung* melibatkan konsep dualitas *sekala* dan *niskala* dalam pelaksanaannya. Hal ini berlangsung sesuai dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik masyarakat Bali yang sangat kental dengan budaya dan kepercayaan Hindu mereka. Masyarakat Bali secara turun-temurun mempertahankan kearifan lokal desa adat dan nilai-nilai yang sangat erat kaitannya dengan adat dan tradisi (I Gusti Ngurah Suidiana, wawancara, 15 Juli 2021). Penyesuaian ini menyebabkan *Pararem Gering Agung* mudah diterima dan dilaksanakan oleh masyarakat Bali.

5. Simpulan

Berdasarkan hasil kajian di atas dapat disimpulkan bahwa kehadiran *Pararem Gering Agung* yang menggunakan konsep dualitas *sekala-niskala* telah sesuai perspektif kebijakan publik. Kebijakan berbasis adat dengan konsep dualitas sangat mengutamakan keselarasan dan peran dari semua unsur yang terlibat tanpa adanya perbedaan strata. Selain itu, *Pararem Gering Agung* dengan menggunakan konsep dualitas pada suatu kebijakan dapat memberikan pengaruh agar masyarakat mengikuti isi kebijakan yang ada di dalamnya. Sistem sosial, budaya, dan agama yang menjadi batasan desa adat menyebabkan masyarakat Bali sangat taat dengan kebijakan yang telah diputuskan oleh desa adat.

Penanganan Covid-19 melalui *Pararem Gering Agung* juga dapat meningkatkan partisipasi masyarakat karena sifatnya yang magis-religius, komunal (erat dengan ikatan kemasyarakatan), *concrete* (nyata dan transparansi), kontan (keserta-mertaan). Perpaduan antara pengetahuan lokal dengan karakteristik dari masyarakat itu sendiri yang dituangkan ke dalam suatu kebijakan publik akan meningkatkan ketaatan masyarakat sebagai langkah penanganan Covid-19 di Provinsi Bali. *Pararem Gering Agung* juga mendorong dan mengoptimalkan pelaksanaan kebijakan publik oleh pemerintah melalui kearifan lokal *sekala lan niskala* di masing-masing *wewidangan desa adat*.

Penelitian ini dapat memberikan sumbangan dalam khazanah ilmu pengetahuan untuk mengonfirmasi keselarasan antara hukum adat dan hukum nasional. Selain itu, penelitian ini bermanfaat sebagai tolak ukur dalam pembuatan dan penyusunan strategi kebijakan publik berbasis kearifan lokal agar pendekatan kepada masyarakat tidak hanya dilakukan secara *top-down* tetapi juga *bottom-up*. Dengan demikian, implementasi dari konsep dualitas *sekala* dan *niskala* diharapkan mampu untuk meningkatkan ketaatan di masyarakat terhadap hukum serta kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam kebijakan publik sebagaimana yang terjadi pada *Pararem Gering Agung* yang telah berhasil memberikan perubahan sikap dan perilaku masyarakat di Provinsi Bali menyikapi Pandemi Covid-19.

Ucapan Terima kasih

Kami segenap tim penulis mengucapkan terima kasih kepada Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia yang telah mendanai penelitian ini. Universitas Udayana; serta narasumber yang terdiri dari Majelis Desa Adat Provinsi Bali, Dinas Pemajuan Masyarakat Adat Provinsi Bali, Parisada Hindu Dharma Indonesia Provinsi Bali, *Prajuru* Desa Adat Tenganan Pegringsingan, Desa Adat Kerobokan, dan Desa Adat Punggul serta pihak akademisi yang telah memfasilitasi perolehan data primer maupun sekunder dalam penelitian ini.

Daftar Pustaka

- Agustino. (2016). *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Ardhana dkk. (2020). *Pemetaan Tipologi dan Karakteristik Desa Adat di Bali*. Denpasar: Cakra Media Utama.
- Ardiyasa, I. N. S. (2019). Mitigasi Spiritual dalam Naskah Lontar Roga Sanghara Bhumi. *Jurnal Sanjiwani*. 10 (1):27-36.

- Artajaya, G. S. (2020). The Covid-19 Pandemic Perspective of Religious Literature Studies in Bali. *Widyadari: Jurnal Pendidikan*. Vol. 21, No. 2, hlm. 652–664.
- Aryati, A. (2018). Memahami Manusia Melalui Dimensi Filsafat (Upaya Memahami Eksistensi Manusia). *El-Afkar: Jurnal Pemikiran Keislaman dan Tafsir Hadis*, 7(2), 79-94.
- Cempaka, A. D. (2018). *Sekala Niskala: Duka Tak Sebatas Indera*. <https://cinemapoetica.com/sekala-niskala-duka-tak-sebatas-indera/>. Diakses tanggal 3 September 2021.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. (2022). *Data Sebaran Virus Covid-19 di Indonesia*. <https://covid-19.go.id/>. Diakses tanggal 1 Februari 2022.
- Gunawan, D. H. (2013). *Perubahan Sosial di Perdesaan Bali*. *Disertasi*. Salatiga: Universitas Kristen Satya.
- Islamy, M. I. (2009). *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakanaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Jatmiko, A.P. (2012). *Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo dalam Pelestarian Benda Cagar Budaya sebagai Kearifan Lokal*. *Skripsi*. Yogyakarta: Universitas Negeri Yogyakarta.
- Jendri. (2019). Hubungan Sains dengan Agama Perspektif Pemikiran Ian G Barbour. *TAJDID*, 18(1), 57-78.
- Koeswinamo, K. (2012). Dekonstruksi dan Representasi Kebudayaan untuk Memahami Model Komunikasi Kaum Marginal. *Masyarakat Telematika dan Informasi: Jurnal Penelitian Teknologi Informasi dan Komunikasi*, 3(1), 43-50.
- Mardika, I. P. (2020). *Benteng Pertahanan Bali Melawan Corona Itu Bernama Desa Adat*. <https://baliexpress.jawapos.com/read/2020/05/18/194876/bentengpertahanan-bali-melawan-corona-itu-bernama-desa-adat>. Diakses tanggal 1 September 2021.
- Miharja, D. (2013). Adat, Budaya dan Agama Lokal: Studi Gerakan Ajeg Bali Agama Hindu Bali. *Kalam: Jurnal Studi Agama dan Pemikiran Islam*. Vol. 7, No. 1, hlm. 53-78.
- Pemerintah Provinsi Bali. (2020). *1.493 Desa Adat di Bali Miliki Pararem Pencegahan Gering Agung*. URL: <https://www.baliprov.go.id/web/1-493-des-a-dat-di-bali-miliki-pararem-pencegahan-gering-agung/>. Diakses tanggal 9 Februari 2021.
- Pide, A. S. M. (2020a). *Hukum Adat Dahulu, Kini, dan Akan Datang*. Jakarta: Prenadamedia Grup.

- Pide, A. S. M. (2020b). Relevansi Hukum Adat sebagai Instrumen Upaya Penanganan Covid-19. *Bunga Rampai Asosiasi Pengajar Hukum Adat (APHA)*. Vol. 1, No. 1, hlm. 227-256.
- Pitana, I. G. (2020). Modernisasi dan Transformasi Kembali ke Tradisi: Fenomena Ngaben di Krematorium bagi Masyarakat Hindu di Bali. *Jurnal Kajian Bali*, 10(2), 351-374.
- Pujaastawa, I. B. G. (2014). Kebudayaan Bali. *Makalah*. 22 Agustus 2014, Badung, Indonesia, 1-13.
- Rumkel, N. (2020). Peranan Masyarakat Hukum Adat di Maluku Utara dalam Mencegah Penyebaran Covid-19. *Bunga Rampai Asosiasi Pengajar Hukum Adat (APHA)*. Vol. 1, No. 1, hlm. 197-220.
- Runa, I W. (2006). Pengaruh Agama dan Kepercayaan (Sekte) Terhadap Pola Pikir Masyarakat dalam Pengungkapan Sistem Desa Tenganan. *Working Paper*. Denpasar: Fakultas Teknik Universitas Warmadewa.
- Sandiyasa, I. K. (2018). Refleksi dan Dekonstruksi Teori Oposisi Biner dalam tradisi Hindu Masyarakat Bali. *Pangkaja: Jurnal Agama Hindu*, 21(1), 68-73.
- Saryana, I. M. (2016). "Sekala Niskala" Konsep Keseimbangan Hidup Masyarakat Hindu Bali untuk Mewujudkan Kesejahteraan dalam Karya Instalasi Fotografi. *Seminar Nasional: Seni Rupa Nusantara Basis Keunggulan Nasional*. 28 Oktober 2016, Denpasar, Indonesia, 144-163.
- Setianto, M. J. (2020). Peranan Hukum Adat Bali (*Pararem*) dalam Upaya Pemberantasan Narkoba di Kabupaten Buleleng. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*. Vol. 8, No. 2, hlm. 208-212.
- Sucitra, I. G. A., & Murtiningsih, R. S. (2020). Kosmologi Sekala-Niskala Refleksi Estetika Lukisan I Nyoman Sukari. *Jurnal Kajian Seni*. Vol. 6, No. 2, hlm. 111-127.
- Suryanti, P. E., Saitya, I. B. S., & Arimbawa, I. K. S. (2020). *Covid-19 di Bali: Penanganan Secara Sekala dan Niskala dalam COVID-19: Perspektif Agama dan Kesehatan*. Surabaya: Yayasan Kita Menulis.
- Suwardani, N. P. (2015). Pewarisan Nilai-Nilai Kearifan Lokal untuk Memproteksi Masyarakat Bali dari Dampak Negatif Globalisasi. *Jurnal Kajian Bali*, 5(2), 247-264.
- Suyatno, S. (2011). *Revitalisasi Kearifan Lokal sebagai Upaya Penguatan Identitas Keindonesiaan*. <http://badanbahasa.kemdikbud.go.id/lamanbahasa/content/revitalisasikearifan-lokal-sebagai-upaya-penguatan-identitas-keindonesiaan>. Diakses tanggal 12 September 2021.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.

- Widanti, N. P. T. (2021). Rencana Umum Energi Daerah dalam Perspektif Implementasi Filosofi Tri Hita Karana dan Visi Pemerintah Provinsi Bali. *Jurnal Kajian Bali*, 11(1), 219-238.
- Wirawan, I. B. (2015). *Teori-Teori Sosial dalam Tiga Paradigma (Fakta Sosial, Definisi Sosial, dan Perilaku Sosial)*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Yulia. (2016). *Buku Ajar Hukum Adat*. Lhokseumawe: Unimal Press.

Profil Penulis

Ni Putu Mirna Sari merupakan mahasiswa program studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana angkatan 2018. Artikel ilmiah yang telah diterbitkannya adalah “*The Effectiveness of Tri Hita Karana Based Traditional Village Management in Covid-19 Prevention at Bali*” (*Jurnal Transformative*, Vol. 7, No. 1, Hlm. 56-80, Maret 2021). Minat penelitiannya mencakup kebijakan publik, budaya, dan pemerintahan lokal. Email: putumirna18@gmail.com.

Dewa Ayu Agung Intan Pinatih merupakan mahasiswa program studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana angkatan 2018. Penelitian dalam bidang Administrasi Publik menjadi salah satu minat yang ia tekuni selama perkuliahan. Salah satu publikasi ilmiah yang sudah terbit berjudul “*Penerapan Good Environmental Governance Pada Praktik Perdagangan Karbon di Proyek Katingan Mentaya*” yang dipublikasikan pada *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 16, No. 3 (Desember 2020). Email: intanpinatih@gmail.com.

I Kadek Juniarta merupakan mahasiswa program studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana angkatan 2019. Penelitian dalam Kebijakan Publik dan Otonomi Desa Adat menjadi salah satu minat yang ia tekuni selama perkuliahan. Dia aktif dalam mengikuti kompetisi ilmiah, salah satunya ialah Pekan Ilmiah Mahasiswa Nasional (PIMNAS) Ke-34 bersama Tim Program Kreativitas Mahasiswa Riset Sosial-Humaniora (PKM-RSH) FISIP Unud. Email: dk.junnn88@gmail.com.

Ni Wayan Supriyanti merupakan dosen program studi Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Udayana. Dia menyelesaikan S-2 di Universitas Brawijaya tahun 2013. Artikel ilmiah yang telah diterbitkannya adalah “*Implementasi Kebijakan Rencana Pembangunan Wilayah Dalam Perspektif Tri Hita Karana Berdasarkan Perda Nomer 17 Tahun*

2012 pada Kecamatan Sidemen Kabupaten Karangasem 2018” (Adhum, Vol. 9, No. 1, Hlm. 53-61, Januari 2019). Minat penelitiannya mencakup Administrasi Publik, Otonomi Desa Pakraman, dan Manajemen SDM. Email: supriyani@unud.ac.id.