

PENGATURAN PENDUDUK PENDATANG DALAM AWIG-AWIG DESA PAKRAMAN

Oleh: I Ketut Sudantra
Fakultas Hukum Universitas Udayana

Abstract

The problems that caused by migrant have been felt nowadays disturbing the comfort of Balinese community. Because that, many step have been taken, by both of government and Balinese traditional organization of desa pakraman. In common, desa pakraman has been regulated this migrant matter on an adat regulation of awig awig. Even if the models and substances of the migrant regulation are varying, one common principle on awig awig desa pakraman is the principle of balance between the rights and obligations of the migrants that live on domain of desa pakraman.

Keywords: awig awig, desa pakraman, migrants, tamu

PENDAHULUAN

Sesungguhnya, sudah lama orang-orang (pendatang) hadir di Bali, baik untuk tujuan menetap atau sekadar datang untuk sementara (musiman) karena melakukan suatu perjalanan. Sejarah mencatat, rombongan Maharsi Markandya telah datang ke Bali sekitar abad ke-9 untuk membuka hutan dan membangun desa-desa pakraman. Sejarah juga mencatat kedatangan orang-orang muslim yang "diundang" dan dimanfaatkan oleh raja-raja Bali karena keahliannya yang kemudian dilokalisasi dikawasan tertentu, seperti sekarang dapat dilihat di Desa Saren (Buda Keling Karangasem), Pegayaman (Buleleng), Kepaon (Denpasar). Sejarah kepariwisataan Bali juga mencatat pendatang-pendatang asing pertama yang datang ke Bali untuk berwisata, mulai dari rombongan Cornelis de Houtman (1597), van Kol (1902), sampai kemudian Bali ramai dikunjungi wisatawan asing setelah beroperasinya kapal perusahaan pelayaran milik pemerintah Belanda *Koninklijk Paketvaart Maatschapij* tahun 1920. Fakta-fakta sejarah tersebut menunjukkan bahwa persoalan penduduk pendatang di Bali sesungguhnya bukanlah suatu hal yang baru.

Pada masa lalu, kehadiran pendatang-pendatang ke Bali barangkali belum menjadi suatu masalah. Tetapi, belakangan ini serbuan penduduk pendatang dengan beragam latar belakang, etnis, profesi, dan tujuan, telah menjadi permasalahan tersendiri yang cukup kompleks bagi Bali, terutama di daerah perkotaan. Berbagai permasalahan kependudukan dengan dampak ikutannya seperti kepadatan penduduk yang terus meningkat, pengangguran, kriminalitas, prostitusi, penyalahgunaan narkoba, dan sebagainya telah mengganggu kenyamanan orang Bali sendiri. Pemerintah sendiri tampaknya tidak bisa berbuat banyak untuk menghadapi penduduk pendatang ini. Berbagai langkah telah dilakukan, mulai dari mewajibkan penduduk pendatang mempunyai kartu identitas khusus bagi penduduk pendatang (KIPS/STPPTS) dengan biaya yang cukup tinggi sampai langkah-langkah penertiban yang sudah sering dilakukan, tetapi persoalan penduduk pendatang masih sulit untuk diatasi. Dalam kondisi demikian, orang mulai melirik kepada peranan desa pakraman dalam penanganan penduduk pendatang. Desa pakraman dengan awig-awignya sering dianggap sebagai "dokter segala macam penyakit" yang dapat menangani segala macam persoalan yang terjadi diwilayahnya. Walaupun orang waras manapun pasti tidak setuju dengan anggapan tersebut, tampaknya masuk akal bila diadakan kajian khusus mengenai bagaimana desa pakraman mengatur masalah penduduk pendatang. Kajian ini penting, sebab sesuai konsep "wilayah Bali dibagi habis oleh wilayah-wilayah desa pakraman –kecuali pada kantung-kantung pemukiman non-Hindu" maka hampir 99% penduduk pendatang yang datang ke wilayah Provinsi Bali dipastikan juga akan menjamah wilayah-wilayah desa pakraman. Tentu saja desa pakraman sangat berkepentingan untuk mengatur persoalan ini untuk mewujudkan tujuan desa pakraman itu sendiri, yaitu *kasukertan desa sekala niskala* (ketertiban dan ketentraman di desa)

Tulisan berikut mencoba mengkaji kewenangan desa pakraman dalam mengatur masalah penduduk pendatang dalam awig-awignya, model dan substansi pengaturannya. Tulisan ini didasarkan pada penelitian kepustakaan dengan meneliti bahan-bahan hukum yang relevan, khususnya awig-awig desa pakraman yang ditelusuri dengan teknik bola salju.

AWIG-AWIG DESA PAKRAMAN

Awig-awig sebagai Produk Hukum Desa Pakraman

Awig-awig adalah suatu produk hukum dari suatu organisasi tradisional di Bali, yang umumnya dibuat secara musyawarah mufakat oleh seluruh anggotanya dan berlaku sebagai pedoman bertingkah laku dari anggota organisasi yang bersangkutan. Dengan demikian, awig-awig adalah patokan-patokan tingkah laku yang dibuat oleh masyarakat yang bersangkutan berdasarkan rasa keadilan dan rasa kepatutan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan (Astiti:2005:19). Salah satu bentuk organisasi tradisional yang berwewenang membuat awig-awig adalah desa pakraman. Disamping desa pakraman, masih banyak lagi organisasi tradisional Bali lain yang juga mempunyai awig-awig, seperti *subak* (organisasi petani lahan sawah), *subak abian* (organisasi petani lahan tanah kering), dan kelompok-kelompok sosial lain yang tergabung dalam *sekaa-sekaa*, seperti *sekaa teruna* (organisasi pemuda), *sekaa dadya* (kelompok sosial yang didasarkan atas kesamaan leluhur), dan sebagainya.

Penting dikemukakan disini bahwa desa pakraman berbeda dengan desa yang umum dikenal sebagai organisasi modern yang melaksanakan fungsi administrasi pemerintahan negara di desa. Desa yang tersebut belakangan lazim disebut sebagai desa dinas untuk membedakannya dengan desa pakraman yang melaksanakan fungsi sosial religius dalam masyarakat desa. Kebetradaan dua bentuk pemerintahan desa ini sudah dimulai sejak jaman kolonial, bahkan embrionya sudah terbentuk sejak jaman kerajaan Bali-Majapahit (Hunger, 1982:6; Parimarta, 2003:3-4). Pemerintahan desa pakraman diselenggarakan oleh *prajuru adat* dipimpin oleh Bendesa, sedangkan pemerintahan desa dinas diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Produk hukum desa dinas disebut “peraturan desa” yang termasuk dalam jenis peraturan perundang-undangan RI, dibuat dan ditetapkan oleh Kepala Desa bersama BPD (Sudantra, 2007:84). Produk hukum desa pakraman disebut *awig-awig desa pakraman* yang termasuk dalam jenis hukum tidak tertulis dalam peraturan perundang-undangan RI (hukum adat), yang dibuat secara musyawarah mufakat oleh kerama desa pakraman melalui sebuah *paruman desa* (rapat desa). Dengan

demikian, sudah dapat dibedakan dengan jelas perbedaan antara pengertian istilah “peraturan desa” dengan istilah “*awig-awig desa pakraman*” sehingga kedua istilah tersebut tidak boleh dikacaukan dalam penggunaannya.

Kalau landasan hukum Pemerintahan Desa dalam menetapkan peraturan desa sudah jelas diatur dalam undang-undang, yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, kini timbul pertanyaan: apa landasan kewenangan desa pakraman untuk membuat awig-awig?

Sesungguhnya kewenangan desa pakraman dalam membuat awig-awig mempunyai landasan hukum yang kuat, disamping karena bersumber dari kodratnya sendiri (otonomi asli) juga bersumber pada kekuasaan Negara. Berdasarkan otonomi desa pakraman, sejak awal lahirnya atau terbentuknya desa pakraman telah berwenang mengurus rumah tangganya sendiri, termasuk membuat peraturan-peraturan yang berlaku bagi warga desa pakraman yang bersangkutan. Dalam struktur kenegaraan RI, keberadaan desa pakraman mendapat pengakuan secara yuridis berdasarkan konstitusi, yaitu melalui Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan sebagai berikut:

“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 pakraman adalah suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Bali. Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2003 dengan jelas menegaskan hal itu dalam Pasal 1 angka (4) yang menyatakan sebagai berikut:

”Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai suatu kesatuan tradisi dan tatakruma pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga atau kahyabngan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri”

Sebagai masyarakat hukum adat, maka berdasarkan Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 keberadaan desa pakraman beserta hak-hak tradisionalnya diakui dan dihormati oleh Negara. Salah satu hak tradisional desa pakraman adalah membuat awig-awig, disamping menyelenggarakan pemerintahan sendiri, serta menyelesaikan persoalan-persoalan hukum yang terjadi diwilayahnya, baik yang berupa sengketa ataupun pelanggaran adat (Griadhi,1994:10-12). Semua itu merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi desa pakraman Dengan demikian, landasan konstitusional kewenangan desa pakraman untuk membuat awig-awig dalam konstitusi terletak pada Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Dalam tataran peraturan lokal, landasan kewenangan desa pakraman dalam membuat awig-awig terbaca jelas dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001. Pada Pasal 1 angka 4 (pengertian desa pakraman) dengan jelas diakui adanya otonomi desa pakraman dengan menyatakan bahwa “desa pakraman...berhak mengurus rumah tangganya sendiri”. Kemudian dalam Pasal 5 dengan tegas dinyatakan bahwa “Desa Pakraman mempunyai tugas...membuat awig-awig...”. Berdasarkan Peraturan Daerah ini, awig-awig diartikan sebagai “aturan yang dibuat oleh kerama desa pakraman dan atau kerama banjar pakraman yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Tri Hita Karana* sesuai dengan *desa mawacara* dan dharma agama di desa pakraman/banjar pakraman masing-masing”. Dari pengertian awig-awig di atas, maka dapat dipahami jika tidak ada awig-awig yang seratus persen seragam diseluruh Bali, karena awig-awig dibuat oleh desa pakraman disesuaikan dengan kondisi setempat (*desa mawacara*) yang mungkin saja bervariasi antara desa pakraman yang satu dengan yang lainnya.

***Tri Hita Karana* sebagai Landasan Filosofi Awig-awig**

Dari pengertian awig-awig di atas dapat pula dipahami bahwa awig-awig adalah penjabaran dari filosofi *Tri Hita Karana*. Filosofi inilah yang sesungguhnya menjadi karakter desa pakraman yang membedakannya dengan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di luar Bali. Filosofi *Tri Hita Karana* ini bersumber dari ajaran Hindu, yang secara tekstual berarti tiga penyebab kesejahteraan (*tri*=tiga, *hita*=kesejahteraan, *karana*=sebab). Tiga unsur tersebut

adalah *Sanghyang Jagatkarana*(Tuhan Sang Pencipta), *Bhuana* (alam semesta), dan *manusa* (manusia)(Institut Hindu Dharma, 1996:3). Secara umum dapat dikemukakan bahwa konsepsi Tri Hita Karana berarti bahwa kesejahteraan umat manusia didunia ini hanya dapat terwujud bila terajadi keseimbangan hubungan antara unsur-unsur Tuhan-Manusia-Alam di atas, yaitu sebagai berikut.

- a. Keseimbangan hubungan antara manusia dengan manusia lainnya, baik sebagai individu maupun kelompok.
- b. Keseimbangan hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya.
- c. Keseimbangan hubungan antara manusia dengan Tuhan.

Dengan demikian, sesungguhnya saripati konsepsi *tri hita karana* tiada lain adalah nilai harmoni atau keseimbangan. Disamping nilai keseimbangan, nilai Ketuhanan dan kekeluargaan/kebersamaan juga mewarnai konsepsi ini. Nilai Ketuhanan dapat dilihat dari unsur hubungan yang seimbang antara manusia dengan *Sanghyang Jagat Karana*/Tuhan Sang Pencipta, sedangkan nilai kekeluargaan tercermin dalam unsur hubungan antara dengan sesamanya, baik sebagai individu maupun kelompok. Nilai-nilai ini sesuai dengan alam pikiran tradisional masyarakat Indonesia umumnya yang bersifat kosmis, religius magis dan komunal.. Manusia dilihat sebagai bagian dari alam semesta yang tidak dapat dipisahkan dengan Penciptanya, yaitu Tuhan Yang Maha Kuasa. Semua itu, yaitu manusia, alam semesta, dan Tuhan Sang Pencipta, saling berhubungan dan berada dalam suatu keseimbangan yang senantiasa harus tetap dijaga. Untuk dapat mencapai tujuan hidup yang hakiki, yaitu kesejahteraan atau kebahagiaan jasmani dan rohani (*moksartham jagadhitaya ca iti dharma*) maka masyarakat Bali (etnis Bali beragama Hindu) senantiasa mengupayakan dan menjaga terpeliharanya suasana yang harmonis dalam masyarakat, baik vertikal (dalam hubungan manusia dengan Tuhan) maupun horisontal (dalam manusia dengan sesamanya dan lingkungan alamnya). Kehidupan yang serba harmonis, serba seimbang dan lestari merupakan bagian dari cita-cita masyarakat Bali, suatu konsepsi berpikir yang merupakan repleksi dari filsafat *tri hita karana*. Dalam konteks hukum, suasana harmonis dalam kehidupan masyarakat dapat diterjemahkan sebagai suasana yang tertib, adil, aman dan damai atau *trepti, sukerta sekala niskala*

(Sudantra, 2001:2). Dalam bahasa awig-awig desa pakraman, cita-cita di atas umumnya dirumuskan dengan kalimat: "*ngerajegang sukertan desa saha pawonganya sekala kalawan niskala*", seperti misalnya dapat dilihat dalam Pawos 3 Awig-awig Desa Adat Kapal, Badung (2007:3)

Bentuk, Sistematika, dan Materi Muatan Awig-awig

Semua desa pakraman di Bali dapat dipastikan mempunyai awig-awig walaupun bentuknya mungkin saja tidak semua tertulis. Pada awalnya, ketika masyarakat adat di Bali tidak semua mengenal budaya baca tulis, awig-awig ditetapkan secara lisan melalui keputusan-keputusan dalam rapat (*paruman/sangkepan*) desa. Tetapi lama kelamaan, ketika prajuru adat sudah mengenal baca tulis, aturan-aturan yang ditetapkan secara lisan dalam rapat desa itu kemudian dicatat sehingga gampang diingat. Belakangan, terutama sejak 1969, ada kecenderungan desa pakraman membuat awig-awig dalam bentuk tertulis, dengan sistematika dan materi muatan yang baku, sesuai dengan Pedoman Penulisan Awig-awig yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Penulisan awig-awig dianggap penting oleh pemerintah sehingga sekarang ini proyek pembinaan untuk mendorong desa pakraman untuk membuat awig-awig tertulis telah dilakukan secara rutin setiap tahun. Dasar pertimbangannya adalah bahwa hukum adat dalam bentuk tidak tertulis, yang terwujud dalam kebiasaan-kebiasaan sangat sulit dikenali sebab masih bersifat pola perilaku (*pattern of behavior*). Dengan penulisan awig-awig diharapkan kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dapat lebih dijamin, yaitu adanya kepastian hukum bagi masyarakat (*kerama desa*), pasti bagi prajuru adat, dan pasti bagi pemerintah. Disamping itu, penulisan awig-awig penting untuk dilakukan dalam rangka penemuan hukum (*rechtsvinding*), yaitu untuk memudahkan menemukan, mengetahui dan memahami isi ketentuan hukum adat. Dalam bentuknya yang tertulis, hukum adat akan mudah ditemukan terutama oleh kalangan petugas hukum (hakim, jaksa, polisi) dan generasi yang akan datang sehingga bermanfaat dalam penegakan hukum sekaligus bermanfaat bagi pewarisan nilai-nilai budaya (Biro Hukum Setda Provinsi Bali, 2001:1-2).

Awig-awig ditulis dalam bahasa Bali. Di beberapa desa pakraman – terutama desa pakraman yang pernah mengikuti lomba, ditemukan awig-awig yang ditulis dalam dua bentuk huruf (*ekabasa-dwi aksara*), yaitu dengan aksara Bali dan huruf Latin. Di beberapa tempat ditemukan ada awig-awig yang ditulis di daun lontar bahkan di atas lempengan perunggu, ada pula yang ditulis dalam kertas biasa. Sistematika awig-awig tertulis yang ada sekarang umumnya mengikuti pola yang dibakukan oleh pemerintah melalui pembinaan-pembinaan, sesuai dengan Pedoman Penulisan Awig-awig Desa Pakraman yang dikeluarkan oleh Pemerintah Provinsi Bali. Dalam buku pedoman tersebut telah dilampirkan contoh format yang lengkap. Sesuai pedoman yang ada, sistematika awig-awig terdiri dari *Murdha Citta* (Pembukaan) dan Batang Tubuh. Batang tubuh awig-awig terdiri dari beberapa *sargah* (bab) yang dibagi-bagi lagi dalam *Palet* (bagian) dan *Pawos* (Pasal). Bila diperlukan, *pawos* masih diuraikan lagi dalam beberapa *Kaping* (ayat). Penomoran bab menggunakan bahasa Sansekerta, seperti misalnya bab pertama disebut *Pratamas Sargah*, Bab kedua disebut *Dwityas Sargah*, dan seterusnya. Penomoran *pawos* menggunakan angka dalam aksara Bali, yang bila ditranslit ke dalam huruf latin menjadi 1,2,3,4, dan seterusnya, sedangkan penomoran *kaping* (ayat) menggunakan alpabet dalam bahasa Bali, yaitu *ha, na, ca, ra, ka*, dan seterusnya. Bila dibandingkan dengan format peraturan perundang-undangan, sistematika awig-awig desa pakraman menyerupai sistematika UUD 1945.

Awig-awig tertulis umumnya hanya memuat pokok-pokok (aturan-aturan pokok) mengenai kehidupan desa pakraman, sedangkan aturan-aturan pelaksanaannya yang lebih rinci dituangkan dalam bentuk *pararem*. Dalam pengertian luas, awig-awig meliputi pula *pararem*, kadang-kadang keduanya tidak dibedakan penggunaannya. Dalam pengertian khusus, *pararem* diartikan sebagai keputusan-keputusan paruman yang mempunyai kekuatan mengikat. Dilihat dari substansinya, *pararem* dapat digolongkan dalam tiga golongan. Pertama, *pararem* penyahcah awig, yaitu keputusan-keputusan paruman yang merupakan aturan pelaksanaan dari awig-awig; kedua: *pararem ngele/parerem lepas*, yaitu keputusan paruman yang merupakan aturan hukum baru yang tidak ada landasannya dalam

awig-awig tetapi dibuat untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat; dan ketiga: *pararem penepas wicara*, yang berupa keputusan paruman mengenai suatu persoalan hukum (perkara) tertentu, baik yang berupa sengketa maupun pelanggaran hukum (*pararem panepas wicara*).

Materi muatan awig-awig tidak lain dari penjabaran dari konsepsi *Tri Hita Karana* yang sudah dijelaskan di atas, yaitu menyangkut aspek keagamaan atau *parhyangan* (hubungan kerama desa dengan Tuhan), aspek kemasyarakatan atau *pawongan* (hubungan kerama desa dengan sesamanya sebagai individu maupun kelompok), dan aspek kewilayahan atau *palemahan* (hubungan kerama desa dengan wilayahnya). Di luar tiga aspek tersebut, pada bagian akhir awig-awig umumnya dijelaskan mekanisme penyelesaian masalah apabila terjadi pelanggaran pada ketiga aspek di atas. Pasal-pasal yang mengatur penyelesaian masalah ini dimuat dalam bab tersendiri dengan judul *Wicara lan Pamidanda* (Masalah dan Sanksi) (Parwata, 2007:56).

Sanksi dalam Awig-awig

Sanksi dalam awig-awig disebut dengan istilah *pamidanda*, mempunyai tujuan untuk mengembalikan keseimbangan apabila terjadi gangguan keseimbangan hubungan dalam aspek-aspek hubungan kewilayahan (*palemahan*), kemasyarakatan (*pawongan*), dan keagamaan (*parhyangan*). *Pamidanda* ini dalam literature hukum ataupun dalam pemahaman masyarakat umum lazim dikenal sebagai sanksi adat. Secara umum, bentuk-bentuk *pamidanda* (sanksi adat) ini terdiri dari tiga golongan, yaitu sanksi yang berkaitan dengan harta benda (uang atau barang) disebut *artha danda*; sanksi yang berkaitan dengan nestapa jiwa atau fisik disebut *jiwa danda*; serta sanksi yang berkaitan dengan upaya pengembalian keseimbangan alam gaib (*niskala*) disebut *panyangaskara danda*. Bentuk-bentuk sanksi dari ketiga golongan sanksi di atas sangat bervariasi dari yang sangat ringan sampai yang paling berat. Bentuk sanksi dari golongan *artha danda* yang paling ringan, misalnya adalah berupa denda uang atau barang yang disebut *dedosan*, *kebakatan*, dan lain-lain sedangkan yang berat adalah *karampag* (hartanya disita untuk dijual kemudian hasilnya digunakan untuk melunasi

kewajibannya di desa). Bantuk sanksi dari golongan *jiwa danda* yang tergolong ringan misalnya adalah *kagelemekin* (ditegur oleh prajuru atau dalam paruman), sedangkan yang berat adalah *kasepekang* (dikucilkan) dan *kanorayang makrama* (dipecat sebagai kerama desa). Bantuk sanksi dari golongan *panyangaskara danda*, misalnya adalah kewajiban *nyarunin desa* (melakukan upacara korban suci untuk mengembalikan kesucian desa).

Mekanisme penjatuhan sanksi umumnya di lakukan oleh desa pakraman secara berjenjang melalui *prajuru* sesuai dengan tingkatannya (mulai dari prajuru banjar sampai prajuru desa) dan disesuaikan dengan berat ringannya kesalahan atau akibat yang ditimbulkan (*masor singgih manut kasisipanya*). Walaupun di sana-sini terjadi perlawanan dari kerama dalam penerapan awig-awig (penjatuhan sanksi) sehingga muncul menjadi kasus yang dimuat di media massa, secara umum awig-awig dan sanksi adat ditaati oleh kerama desa. Ketaatan kerama desa terhadap awig-awig disebabkan awig-awig tersebut mempunyai legitimasi sekala dan niskala. Secara sekala (alam nyata) awig-awig diterima dan ditatati karena merupakan kesepakatan bersama, dibuat secara demokratis melalui rapat (paruman) desa, pada suatu forum dimana semua kerama desa mempunyai hak suara yang sama. Secara *niskala*, awig-awig ditaati karena dianggap mempunyai tuah atau kekuatan gaib sebab awig-awig baru diberlakukan setelah diadakan upacara *pasupati* atau *pemelasasan*.

PENGATURAN PENDUDUK PENDATANG DALAM AWIG-AWIG

Konsep Penduduk Pendatang dalam Awig-awig

Dari uraian sebelumnya dapat diketahui bahwa desa pakraman mempunyai kewenangan mengatur masalah-masalah *pawongan* (hubungan antara manusia) yang ada di dalam wilayah desa pakraman, sehingga termasuk juga di dalamnya mengatur masalah kependudukan. Penduduk dalam suatu wilayah desa pakraman dapat meliputi penduduk asli (*wed*) maupun penduduk pendatang. Mengenai istilah penduduk pendatang, ternyata ternyata sampai saat ini belum ada keseragaman definisi. Dalam Surat Edaran Gubernur Bali Nomor

470/1159/B.T.Pem. tertanggal 27 Pebruari 2002, disebutkan bahwa “penduduk pendatang adalah penduduk yang datang akibat mutasi kepindahan dari luar Daerah dan telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditetapkan”, sedangkan dalam Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B.Tapen tanggal 14 Nopember 2002 lebih ditegaskan lagi dengan menyatakan bahwa “Penduduk pendatang adalah penduduk yang datang akibat mutasi kepindahan antar Kabupaten/Kota atau Propinsi Bali”. Dalam Surat Gubernur yang tersebut terakhir ini, penduduk pendatang diklasifikasikan menjadi dua, yaitu:

- (1) pendatang menetap, yaitu pendatang dengan lama tinggal minimal tiga tahun;
- (2) pendatang tinggal sementara, yaitu pendatang dengan lama tinggal paling lama satu tahun.

Tahun 2003, Gubernur Bali mengadakan kesepakatan bersama dengan Bupati dan Walikota se Bali yang intinya menyangkut tertib administrasi kependudukan di masing-masing Kabupaten/Kota dalam wilayah Propinsi Bali Dalam naskah Kesepakatan Bersama Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali Nomor 153 Tahun 2003 yang ditandatangani di Denpasar pada tanggal 10 Februari 2003 ini, pengertian penduduk pendatang dipersempit lagi, tidak termasuk mutasi antar Kabupaten/Kota seperti yang pernah dirumuskan dalam Surat Gubernur Bali Nomor 470/7587/B.Tapen. Dalam Pasal 1 Kesepakatan Bersama dinyatakan bahwa: “Penduduk pendatang adalah penduduk yang datang dari luar Propinsi Bali untuk tinggal menetap atau tinggal sementara”

Dalam bahasa Bali, setiap penduduk yang datang ke suatu wilayah desa disebut dengan istilah *tamiu*. Tahun 2006, Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali mengadakan *pesamuan* (rapat) yang menghasilkan suatu keputusan mengenai penggolongan penduduk yang ada diwilayah Provinsi Bali. Dalam Keputusan Pesamuan Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali Nomor 050/KEP/PSM-1/MDP BALI/III/2006 tentang Hasil-Hasil Pesamuan Agung Pertama MDP Bali tertanggal 3 maret 2006, dinyatakan bahwa penduduk Bali dikelompokkan menjadi 3, yaitu *krama desa* (penduduk beragama Hindu dan *mipil* atau tercatat sebagai anggota desa pakraman), *krama tamiu* (penduduk beragama Hindu yang

tidak mipil atau tidak tercatat sebagai anggota desa pakraman), dan *tamiu* adalah penduduk non-Hindu dan bukan anggota desa pakraman. Dalam beberapa awig-awig desa pakraman yang sempat diteliti, tampaknya konsep yang dianut sampai saat ini adalah penggolongan penduduk desa pakraman hanya dalam dua golongan, yaitu *kerama desa* dan *tamiu*, sedangkan pembedaan *tamiu* yang beragama Hindu dan non-Hindu lebih berkaitan pada penegasan pada perbedaan hak dan kewajibannya saja.

Pengaturan Penduduk Pendatang (*Tamiu*)

Terdapat dua model pengaturan penduduk pendatang dalam awig-awig. Pertama adalah pengaturan secara umum atau pengaturan pokok-pokoknya saja, sedangkan pengaturan lebih detil diserahkan kepada *pararem*. Model ini misalnya ditemukan dalam Pawos 4 Awig-awig Desa Pakraman Gadungan Tabanan (2004:3) yang menyatakan sebagai berikut:

(1) *Sapasira ugi jenek mapaumahan ring wawengkon wewidangan Desa Pakraman Gadungan kasinanggeh warga desa;*

(2) *Warga desa ring ajeng linggihnyane wenten 2 (kalih) soroh:*

ha. Warga sane magama Hindu tur sareng nyungkemin kahyangan Desa Pakraman Gadungan, sinanggeh kerama desa Pakraman Gadungan;

na. Sajaba punika, sinanggeh krama tamiu, sane kasulurang manut pararem.

Substansi Pawos (Pasal) 4 Awig-awig Desa Pakraman Gadungan di atas pada prinsipnya adalah bahwa warga (penduduk) yang ada diwilayah Desa Pakraman Gadungan meliputi:

a. *Krama Desa*, yaitu warga desa yang beragama Hindu dan ikut bertanggung jawab terhadap Kahyangan Desa Pakraman Gadungan;

b. *Krama Tamiu* yang diatur lebih lanjut dalam *pararem* (keputusan rapat desa).

Sebagian besar awig-awig desa pakraman yang diteliti menggunakan model ini, seperti misalnya terdapat dalam Pawos 6 kaping (2) Awig-awig Desa Pakraman

Unggasan Badung (2006:3), Pawos 4 kaping (2) Awig-awig Desa Adat Beasan Klungkung (1993:2), Pawos 5 kaping (3) Awig-awig Desa Adat Jungutbatu Nusa Penida, dan sebagainya.

Ada beberapa keuntungan dari model pengaturan seperti ini. Pertama, adanya keleluasaan pengaturan masalah penduduk pendatang secara lebih detail dalam *pararem*. Kedua, *pararem* mempunyai sifat yang lebih fleksibel dan dinamis karena pembuatannya yang lebih mudah sehingga gampang diubah setiap waktu melalui *paruman* untuk menyesuaikannya dengan kebutuhan dan perubahan zaman. Dalam *pararem* inilah dapat diatur lebih detail mengenai masalah *tamiu*, prosedur menerima *tamiu*, tanggung jawab penerima *tamiu*, hak dan kewajiban *tamiu*, dan hal-hal lain yang dianggap perlu (Parwata, 2007:59). Kelemahan model ini adalah awig-awig tidak langsung bisa dioperasikan karena harus menunggu adanya *pararem*.

Model pengaturan lain adalah pengaturan *tamiu* secara lebih detail dalam awig-awig, mulai dari pengertiannya sampai pada hak dan kewajibannya. Model ini ditemukan dalam Awig-awig Desa Pakraman Kapal (2007:3 dan 5). Dalam Pawos 4 Awig-awig Desa Pakraman Kapal didefinisikan mengenai pengertian *tamiu*, yaitu sebagai penduduk yang ada di wilayah Desa Pakraman Kapal selain penduduk yang menjadi kerama desa dan warga Desa Adat Kapal. Selengkapnya Pawos 4 menyatakan sebagai berikut:

- (1) *Sane sinanggeh krama, inggih punika kulawarga sane magama Hindu saha ngemong tanah karang ayahan Desa Adat Kapal utawi tanah bhukti, sampun marabian tur katedunang mabanjar, wioadin kulawarga sane sareng nyungsung Kahyangan Desa Adat Kapal;*
- (2) *Sane kabawos warga, sahananing kulawarga sane mawiwit saking krama;*
- (3) *Sajaba punika sinanggeh tamiu.*

Selanjutnya, dalam Pawos 12 disebutkan mengenai hak dan kewajiban *tamiu* dengan menyatakan sebagai berikut:

Swaddharman lan olih-olihan tamiu:

ha. Tamiu sane jumenek ring sajeroning Desa Adat Kapal patut masadok ring prajuru Banjar, sakirang-kirang ipun adina sasampune wenten ring Desa Asdat Kapal, malarapan antuk ilikita pastika;
na. Tinut ring tetiwak desane ngupadu pasukertan sakala;
ca. Tan piwal ring sapargin desane;
ra. Ngamolihang pasayuban sakala, makadi: anyud, katiben abing lan sapanunggilannya.

Termasuk dalam model ini adalah Awig-awig Desa Adat Griyana Kangin Karangasem yang mengatur sampai besaran kewajiban krama tamiu yang berupa *sesabu*, yaitu "krama desa tamiyu...kakenenin sesabu 10 kg beras" (Pawos 10). Keuntungan model pengaturan ini adalah awig-awig langsung dapat dioperasikan, tetapi cenderung kurang fleksibel, sulit menyesuaikan aturan-aturannya dengan perubahan masyarakat yang sangat cepat karena untuk mengubahnya diperlukan prosedur tertentu dengan persyaratan-persyaratan yang agak berat. Itu sebabnya tidak banyak desa pakraman yang mengatur masalah penduduk pendatang secara detil dalam awig-awignya.

Pengaturan mengenai bentuk hak dan kewajiban tamiu pada masing-masing Awig-awig Desa Pakraman yang diteliti juga sangat bervariasi. Variasi ini dimungkinkan karena setiap desa pakraman berwenang membuat peraturan (awig-awig atau paparem) sesuai dengan kondisi dan kebutuhannya masing-masing. Konsep ini lazim disebut konsep *desa mawacara*. Terlepas dari variasi-variasi tersebut, secara umum ditemukan suatu asas yang berlaku universal dalam setiap awig-awig, yaitu adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban sebagai penduduk yang tinggal menetap atau tinggal sementara dalam suatu wilayah desa pakraman. Hak *tamiu* yang berdiam dalam suatu wilayah desa pakraman pada umumnya adalah berupa pengayoman dari segala macam bahaya (*pasayuban sakala, pasayuban kapancabayan*), seperti pertolongan bila terjadi musibah, seperti hanyut karena banjir, kebakaran, pencurian, penganiayaan, dan lain-lain. Sebagai kompensasi atas haknya tersebut, *tamiu* dikenakan kewajiban-kewajiban tertentu yang bentuknya beragam, dapat berupa sumbangan wajib, sumbangan sukarela (*dana punia*), dan sebagainya.

Dalam implementasinya, penanganan penduduk pendatang mulai dari proses pendaftaran kedatangan (*pasadok*), pengawasan, serta tindakan bagi *tamiu* apabila melalaikan kewajibannya (*linyok ring swadharman tamiu*) atau melanggar awig-awig (*mamurug daging awig-awig desa*) dilakukan oleh *prajuru* desa pakraman (pengurus desa pakraman) selaku penyelenggara pemerintahan desa pakraman. Struktur *prajuru* desa pakraman ini bervariasi antara desa pakraman satu dengan lainnya, tetapi secara umum meliputi *Bendesa (Klian Desa)* dibantu oleh pejabat-pejabat yang melaksanakan fungsi sebagai sekretaris (*penyarikan*), bendahara (*patengen*), petugas komunikasi/kurir (*kasinoman, juru arah*), dan petugas keamanan (*pacalang*). Di tingkat *banjar* (kelompok bagian dari desa pakraman) *prajuru* desa dilaksanakan oleh Kelihan Banjar Adat beserta pembantu-pembantunya. *Prajuru* desa pakraman inilah yang bertanggungjawab terhadap keberadaan penduduk pendatang yang tinggal menetap atau tinggal sementara diwilayahnya, sebagai wujud tanggung jawabnya dalam rangka mewujudkan *kasukertan desa sekala niskala* (ketertiban dan kemanaan desa lahir dan bathin).

PENUTUP

Sebagai penutup uraian ini, beberapa hal perlu ditegaskan kembali. Pertama, desa pakraman mempunyai kewenangan mengatur masalah penduduk pendatang melalui awig-awignya. Penduduk pendatang dalam awig-awig lazim disebut *kerama tamiu* atau *tamiu*. Kewenangan desa pakraman mengatur masalah penduduk pendatang yang ada atau datang di suatu wilayah desa pakraman bersumber dari otonomi desa pakraman yang diakui dan dihormati oleh konstitusi negara Kesatuan RI melalui Pasal 18B ayat (2) UUD 1945.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapa model pengaturan penduduk pendatang dalam awig-awig, yaitu model pengaturan secara umum dan model pengaturan secara detil. Terlepas dari variasi model pengaturan yang terjadi, secara umum dalam awig-awig berlaku asas keseimbangan antara kewajiban dan hak yang diterima oleh penduduk pendatang. Secara umum dalam

awig-awig (dan atau pararem) diatur bahwa setiap penduduk pendatang yang tinggal dalam suatu wilayah desa pakraman mendapatkan pengayoman (*pasayuban*) dari desa pakraman sesuai dengan harkatnya sebagai manusia, berupa jaminan keamanan, pertolongan dari segala macam bahaya yang mungkin terjadi selama yang bersangkutan tinggal diwilayah desa pakraman yang bersangkutan. Sebagai kompensasi dari hak yang diterimannya tersebut, penduduk pendatang dikenai kewajiban-kewajiban tertentu yang jenis dan bentuknya bervariasi antara masing-masing desa pakraman. Variasi demikian dimungkinkan karena dalam desa pakraman berlaku konsep *desa mawacara*, yang artinya desa pakraman berwenang membuat peraturan sesuai dengan kondisi dan kebutuhannya masing-masing.

Dalam implementasinya, penanganan penduduk pendatang mulai dari proses pendaftaran (*pasadok*), pengawasan dan tindakan yang berkaitan dengan penduduk pendatang ditangani oleh *prajuru* desa pakraman sebagai penyelenggara pemerintahan desa pakraman.

DAFTAR PUSTAKA

- Astiti, Tjok Istri Putra, 2005, *Pemberdayaan Awig-awig Menuju Ajeg Bali*, Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Hukum Universitas Udayana
- Biro Hukum Setda Provinsi Bali, 2001, *Pedoman Penyusunan Awig-awig dan Keputusan Desa Adat*.
- Desa Duda Kecamatan Selat Kabupaten Karangasem, tanpa tahun, *Awig-awig Desa Adat Griana Kangin*
- Desa Pakraman Gadungan Tabanan, 2004, *Awig-awig Desa Pakraman Gadungan*
- Desa Pakraman Kapal Badung, 2004, *Awig-awig Desa Adat Kapal*
- Desa Pakraman Unggasan Badung, 2006, *Awig-awig Desa Pakraman Unggasan*
- Desa Adat Besan Klungkung, 1993, *Awig-awig Desa Adat Beasan*
- Desa Adat Jungutbatu Nusa Penida, tanpa tahun, *Awig-awig Desa Adat Jungutbatu*

- Griadhi I Ketut, 1994, “Karakteristik Dari Otonomi Desa Adat (Suatu Kajian Teoritis)”, makalah dalam Seminar Desa Adat dalam Pembangunan Daerah Bali, dalam Lustrum VI dan HUT XXX Fakultas Hukum Unud.
- Hunger, F.W.F, 1982, *Desa Adat dan Desa Pemerintahan*. (terjemahan I Wayan Dandin), tanpa nama dan alamat penerbit.
- Institut Hindu Dharma, 1996, *Keputusan Seminar XII Kesatuan Tafsir Terhadap Aspek-aspek Agama Hindu*, Proyek Daerah Tingkat I Bali.
- Parimatha, I Gde, 2003, ”Memahami Desa Adat, Desa Dinas dan Desa Pakraman (Suatu Tinjauan Historis Kritis)”, orasi ilmiah, Universitas Udayana, Kampus Bukit Jimbaran.
- Parwata, AA Gede Oka, 2007, “Memahami Awig-awig Desa Pakraman”, dalam I Ketut Sudantra dan AA Gede Oka Parwata (ed): *Wicara Lan Pamidanda, Pemberdayaan Desa Pakraman dalam Penyelesaian Perkara Di Luar Pengadilan, Upada Sastra Denpasar*.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman
- Keputusan Pesamuan Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali Nomor 050/KEP/PSM-1/MDP BALI/III/2006 tentang Hasil-Hasil Pesamuan Agung Pertama MDP Bali tanggal 3 Maret 2006
- Kesepakatan Bersama Gubernur Bali dengan Bupati/Walikota se-Bali Nomor 153 Tahun 2003 tanggal 10 Februari 2003
- Sudantra I Ketut, 2001, ”Pola Penyelesaian Persoalan-persoalan Hukum Hukum Oleh Desa Adat”. *Dinamika Kebudayaan* III (1), Lembaga Penelitian Universitas Udayana, Denpasar.
- Sudantra I Ketut, 2007, “Pelaksanaan Fungsi Hakim Perdamaian Desa dalam Kondisi Dualisme Pemerintahan Desa Di Bali”, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Udayana.