

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengelolaan Subak sebagai Warisan Dunia

1. Pengelolaan Subak

a. Pengelolaan

Pengelolaan menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya adalah merupakan upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan Cagar Budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

Istilah pengelolaan erat hubungannya dengan manajemen. Manajemen merupakan bentuk terjemahan dari kata *management* yang berasal dari bahasa Inggris yang apabila diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti pengelolaan. Manajemen meliputi empat proses yaitu *Planning* atau perencanaan, *Organizing* atau pengorganisasian, *Actuating* atau pelaksanaan dan *Controlling* atau pengendalian (GR Terry, 2000:16). Menurut Undang Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, pengelolaan diartikan sebagai suatu proses perencanaan, pemanfaatan dan pengendalian pemanfaatan secara berkelanjutan.

Pengelolaan juga berarti suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja

dalam mencapai tujuan tertentu. Secara umum pengelolaan dapat juga diartikan sebagai upaya strategis untuk pencapaian tujuan, rumusan mekanisme kerja, rangkaian kebijakan yang perlu diambil atau dilakukan untuk mengembangkan organisasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia pengelolaan adalah suatu rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dari penjelasan beberapa definisi pengelolaan dapat disimpulkan bahwa pengelolaan adalah serangkaian kebijakan yang diambil atau dilakukan yang memuat mekanisme perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan dengan memanfaatkan semua sumber daya yang ada untuk menghasilkan tujuan tertentu yang sudah ditetapkan. Unsur-unsur pengelolaan menurut GR Terry (2000:24) adalah:

1) Perencanaan

Perencanaan merupakan perhitungan dan penentuan tentang apa yang akan dijalankan dalam rangka mencapai tujuan tertentu, dimana hal tersebut menyangkut tempat, oleh siapa atau siapa yang melaksanakan dan bagaimana tata cara mencapai hal tersebut. Perencanaan merupakan suatu proses yang dilakukan terus menerus setiap kali timbul sesuatu yang baru, untuk mempersiapkan serangkaian keputusan dalam melakukan tindakan untuk mencapai tujuan dalam organisasi, dengan atau tanpa menggunakan sumber-sumber yang ada. Sebuah perencanaan yang baik adalah yang dilakukan secara rasional,

sistematis dan analitis serta dapat dilaksanakan dan menjadi panduan langkah-langkah selanjutnya.

2) Pelaksanaan atau Pengarahan

Pelaksanaan atau pengarahan adalah keinginan untuk membuat orang lain mengikuti keinginan yang telah ditentukan dengan menggunakan kekuatan pribadi atau kekuasaan secara efektif demi kepentingan jangka panjang perusahaan, termasuk didalamnya memberitahukan kepada orang yang harus dilakukan dengan tujuan agar tugas-tugas yang dilaksanakan dapat terlaksana dengan baik. Pelaksanaan atau pengarahan juga berarti bahwa pimpinan atau manajer mengarahkan, memimpin dan mempengaruhi bawahannya untuk mencapai tujuan organisasi. Manajer atau pimpinan tidak melakukan semua kegiatan sendiri melainkan menyelesaikan tugas-tugas esensial melalui orang-orang lain, dan menciptakan iklim yang dapat membantu para bawahan melakukan pekerjaan dengan baik. Fungsi pengarahan dan pelaksanaan adalah untuk meningkatkan efektifitas dan efesiensi kerja secara maksimal serta menciptakan lingkungan kerja yang sehat, dinamis untuk mencapai tujuan dari sebuah organisasi.

3) Pengendalian dan Pengawasan

Pengendalian adalah kegiatan membandingkan atau mengukur kegiatan yang sedang atau sudah dilakukan dengan kriteria, norma-norma standar atau rencana-rencana yang sudah ditetapkan sebelumnya. Pengawasan merupakan bagian terakhir dari fungsi

manajemen yang dilaksanakan untuk mengetahui apakah semua kegiatan telah dapat dilaksanakan dan berjalan sesuai rencana, apa hambatan dalam pelaksanaan, serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi.

Perencanaan merupakan proses awal dari suatu kegiatan pengelolaan yang keberadaannya sangat diperlukan dalam memberikan arah dan patokan dalam suatu kegiatan. Pengorganisasian berkaitan dengan penyatuan seluruh sumber daya yang ada untuk bersinergi dalam mempersiapkan pelaksanaan kegiatan. Tahap selanjutnya adalah pengarahan dan pelaksanaan kegiatan yang selalu berpedoman pada perencanaan yang telah ditetapkan. Tahap terakhir adalah pengawasan yang meliputi kegiatan monitoring dan evaluasi untuk memperbaiki program kegiatan berikutnya sehingga tujuan yang telah direncanakan tercapai dengan baik.

2. Subak Sebagai Warisan Dunia

Subak merupakan sistem irigasi persawahan di Bali dengan konsep sosio religious agraris, dimana subak sudah ada sejak lama dan masih diterapkan hingga kini. Pengertian subak secara normatif dapat ditemukan pada Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2012 tentang Subak. Dalam Perda tersebut Subak didefinisikan sebagai organisasi tradisional di bidang tata guna air dan atau tata tanaman di tingkat usaha tani pada masyarakat adat di Bali yang bersifat sosioagraris, religious, ekonomis, yang secara historis terus tumbuh dan berkembang. Subak juga dapat didefinisikan sebagai organisasi petani pemakai air yang sawah-

sawah para anggotanya memperoleh air dari sumber yang sama dan mempunyai satu atau lebih Pura Bedugul serta mempunyai otonomi penuh baik ke dalam (mengurus kepentingan rumah tangganya sendiri), maupun ke luar dalam arti kata bebas mengadakan hubungan langsung dengan pihak luar secara mandiri (Sutawan, dkk., 1984: 377).

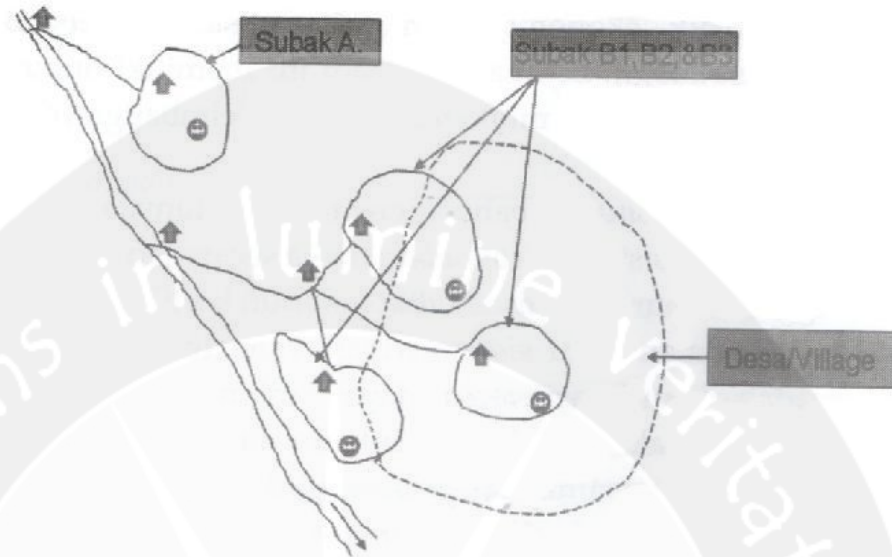
Subak sebagai sistem irigasi tradisional memiliki beberapa ciri penting. Menurut Sutawan (2008:29) ciri penting tersebut adalah mempunyai batas-batas yang jelas dan pasti menurut wilayah hidrologis bukan wilayah administrasi desa, lembaga irigasi yang bersifat formal, ritual keagamaan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari manajemen irigasi Subak, mempunyai hak otonomi dalam mengurus rumah tangganya sendiri, memiliki satu atau lebih sumber air bersama dan satu atau lebih Pura Bedugul bersama, tiap anggota subak memiliki "one inlet atau one outlet" nya masing-masing, aktivitas-aktivitas subak dilandasi semangat gotong royong atau tolong-menolong, saling mempercayai dan menghargai berazaskan kebersamaan dan kekeluargaan, dan pengambilan keputusan dalam pengelolaan sistem irigasi subak berlandaskan prinsip demokrasi, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas.

Selanjutnya Pusposutardjo dan Arif (dalam Windia dan Wiguna, 2013:60) meninjau *Subak* sebagai sistem teknologi dari suatu sosio kultural masyarakat yang menyimpulkan bahwa sistem irigasi termasuk *Subak* merupakan suatu proses transformasi sistem kultural masyarakat yang pada dasarnya memiliki tiga sub sistem yaitu, sub sistem budaya (termasuk pola pikir, norma dan nilai), sub sistem sosial (termasuk

ekonomi), dan sub sistem kebendaan (termasuk teknologi). Kekuatan sistem irigasi yang berlandaskan sosio kultural masyarakat adalah karena kemampuannya untuk menyerap teknologi yang berkembang pada kurun waktu tertentu, dan kemampuan untuk beradaptasi dengan perkembangan budaya yang ada di lingkungan sekitar. Di samping beberapa kekuatan tersebut, sistem irigasi yang bersifat sosio kultural juga memiliki beberapa kelemahan antara lain tidak sanggup menahan intervensi dari pihak luar, khususnya yang berkaitan dengan alih fungsi lahan yang sangat cepat, apabila jumlah sawah menjadi sedikit.

Windia dan Wiguna (2013:23) mendefinisikan *Subak* sebagai suatu organisasi petani pengelola air irigasi yang memiliki kawasan sawah, sumber air, pura *Subak* dan bersifat otonom. Dari definisi *Subak* tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa *Subak* memiliki batasan-batasan yaitu memiliki area persawahan, memiliki sumber air irigasi baik dari mata air, dam, *empelan*, bangunan pembagi air atau *temuku*. Memiliki Pura *Subak* baik berupa bedugul atau ulunsui dan bersifat otonom. Dengan pengertian *Subak* tersebut menjadikan luas *Subak* di Bali sangat bervariasi, ada *subak* yang luasnya hanya tiga hektar atau bahkan hingga 300 hektar. Hal tersebut memang sudah terjadi sejak jaman dulu kala. Semua sawah yang ada di Bali pasti tergabung ke dalam *Subak* tertentu, selain luasnya yang bervariasi, struktur pengurus, jumlah anggota, peraturan (*awig-awig*) dan iuran anggotanya juga sangat bervariasi. Hal tersebut menyebabkan lembaga *Subak* di Bali bersifat spesifik lokal, fleksibel dan otonom, hal

tersebut dapat disebut sebagai salah satu kekuatan *subak* di Bali. Sketsa dari sistem Subak di Bali ditunjukkan dengan gambar 2.1



Gambar 2.1 Sketsa Sistem Subak di Bali
(sumber: Windia dan Wiguna, 2013)

Terkait dengan Subak sebagai Warisan Dunia, secara garis besar ada dua pandangan tentang makna warisan budaya bagi para pemangku kepentingan (*stakeholder*), yaitu pandangan pelestarian dan pandangan pengembangan. Pandangan pertama melihat warisan budaya sebagai pusaka yang harus dijaga kelestariannya, dan sangat membatasi segala upaya pemanfaatan yang dapat mengakibatkan kerusakan atau yang membawa potensi untuk mengurangi masa hidup warisan budaya tersebut. Pandangan kedua melihat warisan budaya sebagai pusaka yang akan memiliki arti bila dapat memberi manfaat bagi kebutuhan manusia masa kini, terutama sebagai sumber pemenuhan kebutuhan ekonomi (Rahardjo, 2010:99).

Konflik kedua pandangan tersebut, dinyatakan oleh Ashworth (1997:174) sebagai situasi yang di dalamnya mengandung sifat kontradiktif karena pandangan pelestarian memberi fokus pada upaya stabilisasi sedangkan pandangan pengembangan memberi fokus pada perubahan. Gerakan pelestarian dianggap memperlambat langkah pengembangan dan upaya pengembangan dianggap merusak warisan budaya.

Perbedaan mengenai pemaknaan warisan budaya juga dikemukakan oleh Millar (1999:2) yang mengemukakan bahwa:

Heritage is a part of the fabric of people's lives, consciously or unconsciously accommodating aspirations and providing symbols of continuity, icons of identity and places for pleasure, enjoyment and enlightenment in the fast-changing world of global communications.

Dapat diartikan bahwa warisan budaya merupakan bagian dari produksi kehidupan manusia, secara sadar maupun tidak sadar mengakomodasi aspirasi dan memberi kontinuitas simbol, ciri dari identitas dan tempat untuk bersenang-senang, kenikmatan dan pencerahan dalam perubahan dunia yang cepat dari komunikasi global. Warisan budaya merupakan peninggalan yang melalui suatu proses dalam kehidupan manusia, yang dapat mengalami perubahan sesuai dengan perkembangan jaman. Pemanfaatannya perlu diperhatikan agar dapat diwariskan kepada generasi mendatang. Sesuai dengan Yoeti (2006:11) *heritage* didefinisikan sebagai "*something transferred from one generation to another*" atau dapat diterjemahkan sebagai segala sesuatu yang diwariskan dari masa lalu oleh generasi terdahulu,

yang dihadapi dalam kehidupan masa kini dan apa yang akan diturunkan ke generasi berikutnya.

Cultural heritage didefinisikan oleh Konvensi Warisan Dunia (dalam Yoeti, 2006:11) sebagai:

Represent a masterpiece of human value over a span of time or within a cultural area of the world, on development in architecture or technology, monument arts, tourism planning or landscapes design.

Cultural heritage dapat diartikan sebagai representasi dari karya agung yang memiliki nilai yang amat tinggi selama kurun waktu seiring dengan area budaya dunia, dalam hal perkembangan arsitektur atau teknologi, monumen seni, perencanaan kota atau *design landscape*. Dalam Konvensi Warisan Dunia pada tahun 1972, UNESCO mengartikan warisan kebudayaan dunia monument, bangunan arsitektur, arca dan lukisan besar, unsur-unsur atau bangunan yang bersifat purbakala, prasasti, goa yang dijadikan rumah tinggal serta campuran sifat-sifat dengan nilai istimewa secara keseluruhan dari pandangan sejarah, kesenian atau pengetahuan. Sekelompok bangunan: berkelompok atau terpisah-pisah atau bangunan yang berhubungan yang karena bentuk arsiteknya, kebersamaan atau tempatnya di dalam pemandangan, merupakan nilai universal yang luar biasa dari sudut pandang sejarah, kesenian atau pengetahuan. Situs: buatan manusia atau campuran buatan manusia dan alam, serta daerah-daerah termasuk situs purbakala yang memiliki nilai luar biasa secara universal dari sudut pandangan sejarah, etnografi, etnologi atau antropologi (Boniface, 1999:33)

Subak ditetapkan sebagai Warisan Budaya Dunia karena potensi dan nilai sejarah yang dimilikinya. Parimartha (2008:12), terkait dengan keberadaan Subak dari segi strukturnya bentuk Subak merupakan gabungan antara warisan budaya dan alam dunia sejalan dengan konsep *Cultural Lanscape*. Subak Jatiluwih merupakan kawasan yang sangat dijaga oleh masyarakat baik sebelum ataupun setelah ditetapkan menjadi Warisan Dunia. Bentuk hasil karya paduan itu, juga memiliki nilai universal yang luar biasa (*outstanding universal value*) dalam kehidupan umat manusia. Karena nilai universal itu merupakan nilai sangat penting yang melampaui batas-batas negara, dan penting bagi kehidupan umat manusia baik kini maupun di masa depan. Lebih lanjut dalam Konvensi Warisan Budaya Dunia mendorong pengidentifikasian, perlindungan, dan pelestarian warisan budaya dan alam di seluruh dunia untuk dapat memberi manfaat bagi manusia. Obyek utamanya meliputi identifikasi, perlindungan, pelestarian, memperkenalkan, dan transisi untuk generasi yang akan datang.

B. Peran Pemerintah Daerah Provinsi Bali dalam Melestarikan Nilai-nilai Kearifan Lokal

1. Pemerintah Daerah Provinsi Bali

Pengertian pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan di daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Nizar Dahlan, 2005:118). Pemerintah daerah merupakan subsistem dari Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah secara normatif dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya dijelaskan Pemerintah Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, serta Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan daya saing daerah.

Pengertian lain mengenai Pemerintah Daerah tercantum dalam Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Desa dan Kelurahan, bahwa “Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah Provinsi Bali adalah Pemerintah Daerah yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan di Provinsi Bali.

Pasal 13 Undang-Undang tersebut berisi ketentuan Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi meliputi:

- 1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- 2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
- 3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat

- 4) Penyediaan sarana dan prasarana umum
- 5) Penanganan bidang kesehatan
- 6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial
- 7) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota
- 8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota
- 9) Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota
- 10) Pengendalian lingkungan hidup
- 11) Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota
- 12) Pelayanan kependudukan, dan cacatan sipil

Provinsi Bali merupakan salah satu provinsi yang berkembang pesat di Indonesia. Perkembangan tersebut tidak lepas dari kerjasama antara masyarakat Provinsi Bali dengan Pemerintah Daerah dalam berbagai faktor. Pemerintah Daerah Provinsi Bali berwenang menjalankan fungsinya sebagai subsistem pemerintah yang menjalankan fungsi pemerintahan di wilayah administrasi Provinsi Bali dan menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk kepentingan kesejahteraan rakyat Bali dan daya saing Provinsi Bali. Pemerintah Provinsi Bali berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang tersebut memiliki urusan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan tata ruang dan pengendalian lingkungan hidup yang berkaitan erat dengan suatu Kawasan Cagar Budaya.

2. Nilai-Nilai Kearifan Lokal pada Subak

Nilai menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sifat-sifat (hal-hal) yang penting atau berguna bagi kemanusiaan (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990:615). Nilai bersifat ide atau abstrak (tidak nyata). Nilai bukanlah suatu fakta yang dapat ditangkap oleh indra. Tingkah laku perbuatan manusia atau sesuatu yang mempunyai nilai itulah yang dapat ditangkap oleh indra karena ia bukan fakta yang nyata. Nilai itu “objektif” jika ia tidak tergantung pada subjek atau kesadaran yang menilai; sebaliknya, nilai “subjektif” jika eksistensinya, maknanya, dan validitasnya tergantung pada reaksi subjek yang melakukan penilaian, tanpa mempertimbangkan apakah ini bersifat psikis ataupun fisis. (Resieri F., 2007:20)

Nilai merupakan sesuatu yang berharga, bermutu, menunjukkan kualitas, dan berguna bagi kehidupan manusia. Sesuatu itu bernilai berarti sesuatu itu berharga atau berguna bagi kehidupan manusia. Perkataan nilai dapat ditafsirkan sebagai makna atau arti sesuatu barang atau benda. Bahwa sesuatu barang atau benda akan mempunyai nilai bagi seseorang jika barang atau benda tersebut memberi makna atau arti bagi seseorang tersebut. Nilai tidak semestinya dinyatakan dalam bentuk uang atau rupiah. Nilai dapat juga dinyatakan sebagai kekuatan atau daya tukar sesuatu barang terhadap barang lain. Uang sebagai alat tukar, maka nilai biasanya akan diwujudkan dalam satuan mata uang.

Manusia dalam berinteraksi pada kehidupan sehari-hari dipandu oleh nilai-nilai dan dibatasi oleh norma-norma dalam kehidupan sosial.

Nilai sebagai sesuatu yang berguna dan baik yang dicita-citakan dan dianggap penting oleh masyarakat. Sesuatu dikatakan mempunyai nilai apabila mempunyai kegunaan, kebenaran, keadilan, keindahan, dan religiusitas. Norma merupakan ketentuan yang berisi perintah-perintah atau larangan-larangan yang harus dipatuhi warga masyarakat demi terwujudnya nilai-nilai. Nilai dan norma merupakan dua hal yang saling berhubungan dan sangat penting bagi terwujudnya suatu keteraturan masyarakat. Nilai dalam hal ini adalah ukuran, patokan, anggapan dan keyakinan yang dianut orang banyak dalam suatu masyarakat. Keteraturan ini bisa terwujud apabila anggota masyarakat bersikap dan berperilaku sesuai dan selaras dengan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku. Nilai dapat dibagi menjadi empat, antara lain (Ekarani P, 2012:16):

- a. Nilai etika merupakan nilai untuk manusia sebagai pribadi yang utuh, misalnya kejujuran. Nilai tersebut saling berhubungan dengan akhlak, nilai juga berkaitan dengan benar atau salah yang dianut oleh golongan atau masyarakat. Nilai etik atau etis sering disebut sebagai nilai moral, akhlak, atau budi pekerti. Selain kejujuran, perilaku suka menolong, adil, pengasih, penyayang, ramah dan sopan termasuk juga ke dalam nilai ini. Sanksinya berupa teguran, caci maki, pengucilan, atau pengusiran dari masyarakat.
- b. Nilai estetika atau nilai keindahan sering dikaitkan dengan benda, orang, dan peristiwa yang dapat menyenangkan hati dan perasaan. Nilai estetika juga dikaitkan dengan karya seni, meskipun sebenarnya semua ciptaan Tuhan juga memiliki keindahan alami yang tidak tertandingi.

- c. Nilai agama berhubungan dengan manusia dengan Tuhan, kaitannya dengan melaksanakan perintah dan menjauhi larangannya. Nilai agama diwujudkan dalam bentuk amal perbuatan yang bermanfaat baik di dunia maupun di akhirat. Sanksi apabila melanggar norma agama adalah mendapat sanksi dari Tuhan sesuai dengan keyakinan yang dianutnya masing-masing. Kegunaan norma agama adalah untuk mengendalikan sikap dan perilaku setiap manusia dalam kehidupannya agar selamat di dunia dan akhirat.
- d. Nilai sosial berkaitan dengan perhatian dan perlakuan kita terhadap sesama manusia di lingkungan kita. Nilai ini tercipta karena manusia sebagai makhluk sosial. Manusia harus menjaga hubungannya, hubungan ini akan menciptakan sebuah keharmonisan dan sikap saling membantu.

Satu bagian penting dari kebudayaan atau suatu masyarakat adalah nilai sosial. Suatu tindakan dianggap sah, dalam kata lain diterima secara moral, adalah ketika tindakan tersebut harmonis dengan nilai-nilai yang disepakati dan dijunjung tinggi oleh masyarakat dimana tindakan tersebut dilakukan.

Seorang individu mungkin memiliki nilai-nilai yang berbeda, atau bahkan bertentangan dengan individu lain dalam masyarakatnya. Nilai yang dianut individu yang berbeda dengan individu lainnya disebut nilai individual, sedangkan nilai yang dianut oleh sebagian besar anggota masyarakat disebut nilai sosial. Ciri-ciri nilai sosial:

- a. Nilai sosial merupakan konstruksi abstrak dalam pikiran orang yang tercipta melalui interaksi
- b. Nilai sosial bukan bawaan lahir, melainkan dipelajari melalui proses sosialisasi, dijadikan milik diri melalui internalisasi, dan akan mempengaruhi tindakan-tindakan penganutnya dalam kehidupan sehari-hari disadari atau tanpa disadari lagi.
- c. Nilai sosial memberikan kepuasan kepada penganutnya
- d. Nilai sosial bersifat relatif
- e. Nilai sosial berkaitan antara satu dengan yang lain membentuk sistem nilai
- f. Sistem nilai bervariasi antara satu sistem kebudayaan dengan yang lainnya
- g. Setiap nilai memiliki efek yang berbeda terhadap perorangan atau kelompok
- h. Nilai sosial melibatkan unsur emosi dan kejiwaan, dan
- i. Nilai sosial mempengaruhi perkembangan pribadi.

Corak negeri Indonesia yang multikultural merupakan sebuah kekayaan yang tidak ternilai harganya. Puluhan ribu pulau membentang di khatulistiwa. Hamparan pulau-pulau ini juga menyimpan kekayaan kultural berupa nilai-nilai kearifan lokal yang muncul secara alamiah seiring dengan kedekatan mereka dengan alam.

Pengertian kearifan berasal dari kata arif menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, yakni bijaksana; cerdik pandai; berilmu (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990:48). Pengertian lokal menurut Kamus

Besar Bahasa Indonesia adalah setempat; terjadi (berlaku, ada, dsb) di satu tempat saja, tidak merata (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990:530). Berdasarkan pengertian tersebut, kearifan lokal adalah kebijaksanaan; kecendekiaan yang berlaku di satu tempat saja.

Menurut Rajab Kat, kearifan lokal adalah pandangan hidup dan ilmu pengetahuan serta berbagai strategi kehidupan yang berwujud aktifitas yang dilakukan oleh masyarakat lokal dalam menjawab berbagai masalah dalam pemenuhan kebutuhan. Dalam bahasa asing sering juga dikonsepsikan sebagai kebijakan setempat "*local wisdom*" atau pengetahuan setempat "*local knowledge*" atau kecerdasan setempat "*local genius*" (Ekarani P, 2012:18). Nilai-nilai yang diakui kebenarannya menjadi acuan dalam hidup sehari-hari masyarakat setempat. Kelangsungan kearifan lokal akan tercermin dalam nilai-nilai yang berlaku dalam kelompok masyarakat tertentu. Nilai-nilai itu akan menjadi pegangan kelompok masyarakat tertentu yang biasanya akan menjadi bagian hidup yang tak terpisahkan yang dapat diamati melalui sikap dan perilaku mereka sehari-hari. Subak di Bali termasuk satuan ruang geografis persawahan yang dikelola oleh masyarakat adat dengan memperhatikan dan mempertahankan sistem pengairan yang telah dipakai sejak lama secara turun temurun. Subak memiliki konsep sosio agraris endings karena Subak mengusung konsep *Tri Hita Karana* yaitu memperhatikan hubungan antara manusia dengan Tuhan, manusia dengan lingkungan, dan manusia dengan manusia untuk terciptanya keselarasan dalam kehidupan. Konsep

tersebutlah yang merupakan nilai luhur yang harus dipertahankan untuk keberlangsungan Subak di Bali.

3. Subak sebagai Kearifan Lokal Masyarakat Bali

Kearifan lokal (*local wisdom*) terdiri atas dua kata: kearifan (*wisdom*) dan lokal (*local*). Dalam Kamus Inggris Indonesia John M. Echols dan Hassan Syadily, *local* berarti setempat, sedangkan *wisdom* (kearifan) sama dengan kebijaksanaan. Secara umum maka *local wisdom* (kearifan setempat) dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (*local*) yang bersifat bijaksana, penuh kearifan, bernilai baik, yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya. Senada dengan pendapat tersebut “*Local Genius sebagai Local Wisdom*”. *Local genius* ini merupakan istilah yang mula pertama dikenalkan oleh Quaritch Wales. Para antropolog membahas secara panjang lebar pengertian *local genius* ini (Ayatrohaedi, 1986 : 15).

Menurut Haryati Soebadio *local genius* adalah juga *cultural identity*, identitas/ kepribadian budaya bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai watak dan kemampuan sendiri (Ayatrohaedi,1986:18-19). Sementara itu Moendardjito (Ayatrohaedi, 1986:40-41) mengatakan bahwa unsur budaya daerah potensial sebagai *local genius* karena telah teruji kemampuannya untuk bertahan sampai sekarang. Ciri-cirinya adalah:

- a. Mampu bertahan terhadap budaya luar.
- b. Memiliki kemampuan mengakomodasi unsur-unsur budaya luar.
- c. Mempunyai kemampuan mengintegrasikan unsur budaya luar ke dalam budaya asli.

- d. Mempunyai kemampuan mengendalikan.
- e. Mampu memberi arah perkembangan budaya.

Kearifan lokal merupakan pengetahuan lokal yang sudah demikian menyatu dengan sistem kepercayaan, norma dan budaya serta diekspresikan di dalam tradisi dan mitos yang dianut dalam waktu yang cukup lama (Sunaryo dan Laxman 2003:5). Menurut Keraf, kearifan lokal atau kearifan tradisional adalah semua bentuk keyakinan, pemahaman atau wawasan serta adat kebiasaan atau etika yang menuntun perilaku manusia dalam kehidupan di dalam komunitas ekologis (Keraf.2002:5). Pengetahuan lokal atau kearifan lokal masyarakat Bali dalam bidang Subak ternyata bisa menjadi salah satu solusi mengatasi dampak perubahan penggunaan lahan dan pengaturan penggunaan air di bidang pertanian.

Subak adalah organisasi kemasyarakatan yang khusus mengatur sistem pengairan sawah. Subak merupakan organisasi pengairan tradisional dalam bidang pertanian, yang berdasarkan atas seni dan budaya yang diwarisi secara turun temurun oleh masyarakat di Pulau Bali pada umumnya. Subak pada dasarnya adalah sistem irigasi berbasis masyarakat dan merupakan kearifan lokal yang juga mendukung sumber daya air berkelanjutan. Subak bertujuan untuk mengelola irigasi air, dan pola tanam padi di sawah. Subak merupakan organisasi yang bersifat mandiri dan demokratis. Bangunan utama yang ada dalam subak adalah bangunan saluran irigasi. Subak telah ditemukan sejak lama dan dilaksanakan secara turun temurun oleh masyarakat Bali hingga saat ini. Adanya prasasti sebagai penunjang atau sebagai bukti yang kuat adanya Subak dari sejak dahulu,

salah satunya adalah prasasti Raja Purana dengan tahun prasasti 1072 Masehi, mengatakan telah dikenal kata “*Kasuwakan*” yang berarti kasubakan yang kemudian penyebutannya disingkat dengan kata Subak untuk dewasa ini. Subak merupakan suatu masyarakat hukum adat yang memiliki karakteristik sosioagraris-religius, yang merupakan perkumpulan para petani yang mengelola air irigasi di lahan sawah. Pengertian Subak seperti itu pada dasarnya dinyatakan dalam Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali No. 02/PD/DPRD/1972.

Lembaga Subak berdiri sendiri dan sifatnya otonom terlepas dari Banjar ataupun Desa Pekraman (Desa Adat). Hal ini disebabkan karena orang-orang yang menjadi warga Subak tidak semuanya sama dengan orang-orang yang menjadi warga suatu banjar atau desa. Warga Subak ialah para pemilik atau penggarap sawah-sawah yang menerima air irigasinya dari bendungan-bendungan yang diurus oleh suatu Subak. Ada kemungkinan warga Subak tidak hidup di suatu banjar adat yang sama, atau mungkin ada satu warga banjar yang mempunyai banyak sawah terpecah dan mendapat airnya dari bendungan-bendungan yang diurus oleh beberapa Subak. Dengan demikian warga banjar tersebut akan menggabungkan diri dengan semua Subak di mana ia mempunyai sebidang sawah. Dalam sebuah lembaga atau organisasi sudah barang tentu terdapat peraturan dan norma-norma yang menjadi kesepakatan para anggota suatu organisasi, demikian pula halnya dengan Subak.

Organisasi Subak biasanya memiliki awig-awig sebagai aturan tertulis, yang pada umumnya sangat dihormati pelaksanaannya oleh anggota

Subak. Selain awig-awig terdapat pula aturan-aturan lain yang disebut kerta-sima, yaitu kebiasaan-kebiasaan yang sudah sejak lama dilaksanakan dalam aktivitas Subak. Terdapat pula aturan yang tidak tertulis yang dibentuk berdasarkan pada kesepakatan anggota Subak pada saat dilaksanakan rapat Subak dan lain-lain, yang umumnya disebut dengan perarem. Dalam aturan tersebut umumnya berisi hal-hal yang berkaitan dengan kiat agar lembaga Subak mengelola sistem irigasi berdasarkan harmoni dan kebersamaan. Selain itu, awig-awig juga menekankan bagaimana jika terjadi kesalahan atau pelanggaran, dan pemberian sanksi harus dilakukan dengan musyawarah bersama anggota Subak. Nilai-nilai luhur kebersamaan berdasarkan Tri Hita Karana yang melandasi Subak bukan saja dikagumi oleh masyarakat Bali, akan tetapi dunia pun mengakuinya. Tanggal 20 Juni 2012 di St. Petersburg, Rusia, Subak diakui sebagai Warisan Budaya Dunia yang perlu dilindungi dan dilestarikan keberadaannya. Hal ini tentu merupakan kebanggaan masyarakat Indonesia khususnya masyarakat Bali, namun hal tersebut juga membuat kita menyadari adanya tantangan bahwa kini eksistensi Subak tengah terancam digilas zaman modern sehingga perlu dilestarikan.

Subak memberikan peran yang sangat efektif dan strategis didalam pengelolaan sumber daya air khususnya dalam bidang irigasi, sehingga ketersediaan dan pemanfaatan air dapat dijamin pelaksanaannya di daerah Bali. Setelah Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, pembangunan di bidang irigasi dilakukan lebih intensif oleh pemerintah.

Pembinaan lembaga Subak di Bali dilakukan oleh Sedahan Agung dibantu oleh Dinas Pekerjaan Umum dan Dinas Pertanian (Windia, 2008:36).

Keberadaan subak di Bali sangat bervariasi menurut keragaman aktivitas operasi dan pemeliharaan serta tingkatan organisasinya. Variasi sistem Subak di Bali umumnya dibagi dalam sistem aliran sungai, dan menurut tingkatannya terdiri atas Tempek (sub-subak), Subak, Subak Gede, dan Subak Agung. Subak yang ada di Pulau Bali berjumlah sekitar 1.482 buah dan Subak abian berjumlah 698 buah. Subak yang berlandaskan konsep Tri Hita Karana yang dipercaya masyarakat Bali sebagai penyeimbang kehidupan mewujudkan konsepnya dalam wujud nyata seperti:

- a. Adanya bangunan-bangunan suci sebagai wujud Parhyangan seperti Sanggah Catu, Pura Bedugul, Pura Ulun Empelan. Hal ini dilakukan untuk menjaga hubungan antara manusia dengan Sang Pencipta
- b. Adanya organisasi dengan perangkatnya, yaitu anggota (krama), pengurus (prajuru) dengan segala peraturan (awig-awig) dan sanksi-sanksi sebagai wujud dari unsur Pawongan. Hal ini dilakukan untuk menjaga hubungan baik antara sesama manusia.
- c. Subak memiliki wilayah dengan perbatasan alam yang jelas dan jaringan irigasi (prasarana dan sarana) yang lengkap sebagai perwujudan unsur Palemahan. Hal ini dilakukan untuk menjaga hubungan baik antar manusia dengan alam.

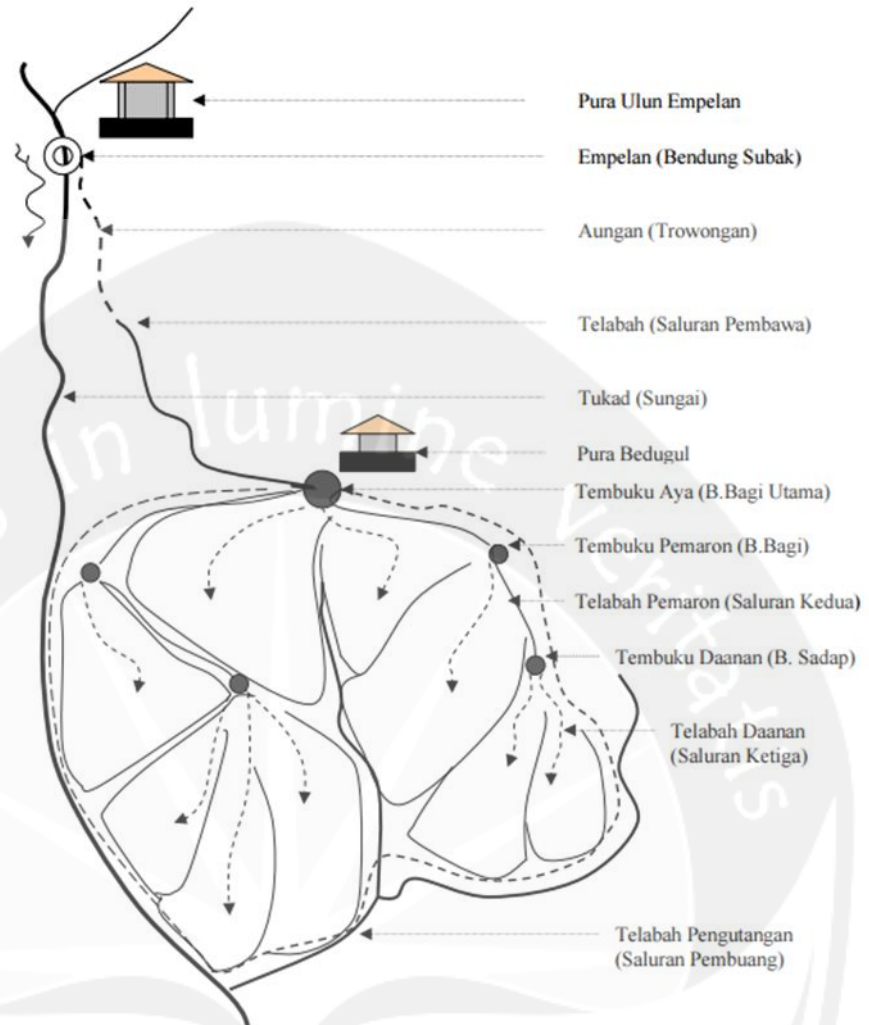
Sistem Subak adalah contoh yang dalam pengelolaan sumber daya, distribusi, dan penggunaan air irigasi berwawasan kesejahteraan secara

berkelanjutan. Subak memenuhi kaidah sebagai sistem irigasi sesuai dengan “Standar Perencanaan Irigasi” karena berdasarkan fakta di lapangan Subak dengan jaringan irigasinya telah memiliki ke-empat fungsi pokok seperti:

- a. Bangunan Utama disebut Empelan atau buka (intake)
- b. Saluran disebut Telabah (bila berupa saluran terbuka) atau Aungan (bila berupa saluran tertutup).
- c. Hamparan petak-petak yang merupakan bagian dari subak yang disebut Tempek atau Munduk dilengkapi pula dengan bangunan dan saluran untuk membagi-bagikan air ke seluruh areal dengan saluran pembuangan yang disebut Kekalen
- d. Sistem pembuangan kolektif yang disebut Pengutangan juga dimiliki Subak, yang umumnya berupa saluran alam (pangkung).

Sistem yang ada pada Subak di Bali, jaringannya hampir sama dengan jaringan teknis irigasi tetapi bangunan dan pengelolaannya berbeda.

- a. Bendung pada Subak disebut Empelan
- b. Pemasukan (intake) disebut Bungas
- c. Saluran primer disebut Telabah gede
- d. Bangunan bagi sekunder disebut Tembuku
- e. Saluran sekunder disebut Telabah
- f. Bangunan bagi tersier disebut Tembuku pamaron
- g. Saluran tersier disebut Telabah pamaron
- h. Bangunan bagi kuarter disebut Tembuku cerik
- i. Saluran kuarter disebut Telabah cerik



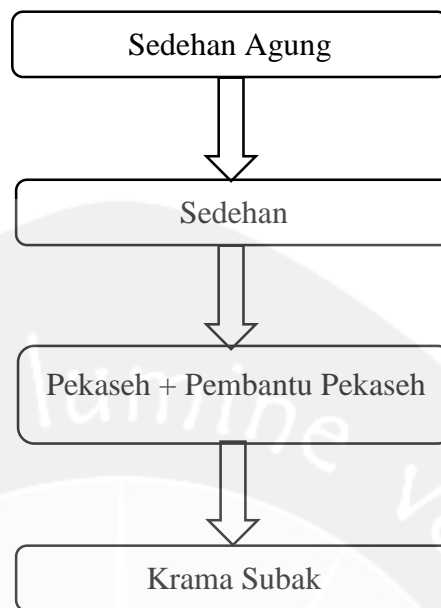
Gambar 2.2 Sketsa Sistem Jaringan Subak

Dewasa kini salah satu tantangan yang dihadapi Subak adalah berkurangnya lahan sawah beririgasi sebagai akibat adanya alih fungsi lahan untuk kegiatan non-pertanian, baik perumahan, pabrik industri, hotel, dan lain-lain. Tidak sedikit petani khususnya di daerah pariwisata yang tergiur oleh tawaran harga jual tanah yang tinggi, karena jika dibandingkan dengan mengusahakan usaha tani sendiri hasilnya tidak akan seimbang. Petani saat ini mungkin lebih memilih untuk bertani di bank berupa uang hasil menjual sawah yang ditanam di bank dan tinggal menunggu bunganya saja setiap

bulan, sehingga bisa jadi hasilnya jauh lebih besar dibandingkan jika bertani di sawah. Petani anggota Subak perlu dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut masalah pengalihfungsian lahan sawah yang berada dalam wilayah Subak yang bersangkutan. Meningkatnya jumlah penduduk dan pembangunan di segala bidang terutama industri pariwisata berimbas pada kebutuhan ketersediaan air meningkat tidak saja dari segi kuantitas tetapi juga kualitasnya.

Tantangan terbesar dalam pelestarian Subak juga datang dari petani itu sendiri. Pada dewasa ini sangat jarang ditemui petani-petani muda. Minimnya regenerasi masyarakat petani juga menjadi masalah pelik. Untuk saat ini sebagai besar profesi petani digeluti oleh generasi tua, sedangkan generasi muda kurang tertarik untuk menggeluti profesi tersebut. Bahkan seorang sarjana bidang pertanian pun, sangat jarang mau menekuni bidangnya itu dan menjadi petani di sawah. Kebanyakan dari mereka memilih profesi lain dengan berbagai alasan. Penetapan subak sebagai Warisan Budaya Dunia memang hal yang sangat membanggakan bagi bangsa Indonesia, namun hal tersebut menyiratkan suatu tantangan bagi kita semua untuk melestarikan budaya luhur itu apalagi di tengah gencarnya perkembangan zaman modern saat ini, tentu memerlukan kerjasama dari berbagai aspek dan elemen serta masyarakat untuk menyadari dan mulai bertindak untuk pelestarian Subak.

Subak Bali memiliki organisasi yang berbeda dengan Desa Pekraman yang ada di Bali. Secara umum struktur organisasi subak akan ditampilkan pada gambar 2.3



Gambar 2.3 Struktur Organisasi Subak (sumber: Windia, 2008)

Dalam hal pelaksanaan aturan maupun penyelesaian masalah, tugas, fungsi dan wewenang masing-masing dari struktur bagan organisasi diatas adalah sebagai berikut:

- a. Sedehan Agung: kedudukan paling tinggi dari Subak di Bali, hanya ada satu orang, biasanya Kadispenda, yang membawahi Sedehan-sedehan di Bali.
- b. Sedehan: yaitu orang yang membawahi Pekaseh-pekaseh dalam satu kabupaten/kota, dimana bila terdapat masalah antar Subak akan diselesaikan dengan mengikutsertakan sedehan baik sebagai penengah maupun nantinya sebagai pemberi sanksi berdasarkan musyawarah
- c. Pekaseh: yaitu orang yang memimpin sebuah Subak, bertugas bertanggungjawab atas semua kelangsungan Subak beserta dengan krama subaknya, dan menyelesaikan masalah yang terjadi melalui

musyawarah, termasuk memberi sanksi terhadap pelanggar ringan maupun berat dalam Subak yang dibawahinya. Seorang pekaseh dibantu seorang juru tulis (sekretaris), bendahara, dan juru arah. Juru arah bertugas memberi arahan atau menyampaikan arahan saat musyawarah agar tersampai kepada seluruh anggota Subak yang mungkin tidak hadir saat musyawarah.

d. Krama Subak: adalah semua anggota Subak dalam suatu Subak tertentu, yang harus mengikuti peraturan Subak dan menjalankan fungsi masing-masing untuk keberlangsungan Subak. Krama Subak secara tanggungjawab dibagi menjadi tiga yaitu:

- 1) Krama Pekaseh: adalah Pekaseh dan jajarannya yang bertanggungjawab atas keberlangsungan Subak beserta anggotanya
- 2) Krama Pengampel: adalah bagian krama Subak yang bertugas untuk mengatur distribusi air untuk seluruh anggota Subak sesuai dengan kesepakatan
- 3) Krama Leluputan: adalah bagian anggota Subak yang bertugas untuk mengatur kapan waktu tanam dan disesuaikan dengan morfologi lingkungan serta iklim dan musim Subak setempat.

Subak sebagai warisan sumber daya budaya Bali memiliki landasan dalam mengelola organisasinya yaitu landasan harmoni dan kebersamaan sebagai wujud universal dari konsep Tri Hita Karana. Wujud nyata dari salah satu konsep Tri Hita Karana tersebut adalah anggota Subak memegang teguh ajaran yang mengharuskan anggota Subak untuk melakukan upacara agama terkait dengan lahan yang dimilikinya. Upacara agama sendiri dalam

lingkup Subak digolongkan menjadi dua 2 yaitu upacara agama yang dilakukan perseorangan seperti upacara yang bertujuan untuk membersihkan lahan atau bibit yang dianggap belum bersih secara agama, upacara umur padi 42 hari yang bertujuan memohon anugrah agar padi tumbuh dengan baik dan tidak diserang hama, hingga upacara sebagai wujud terimakasih setelah panen dilakukan. Upacara agama selain tersebut, ada juga upacara agama yang dilakukan berkelompok dimana upacara ini dilakukan bersama sebelum masa pengolahan sawah dimulai dengan tujuan memohon agar air senantiasa selalu mengalir sawah yang akan digarap.

Tradisi kepercayaan seperti inilah yang selalu dijunjung tinggi dan menjadi panutan masyarakat Subak yang tidak pernah hilang hingga saat ini. Semua anggota Subak baik pengurus maupun anggota, memiliki rasa tanggungjawab dalam melestarikan Subak secara turun temurun demi menjaga nilai-nilai luhur yang terkandung didalamnya, seperti rasa kebersamaan, gotong royong, dan lainnya (I Nengah Kartika, 2016).

C. Dasar Teori

1. Teori Kebijakan

Menurut Thomas Dye, kebijakan sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (blog-indonesia.com, 2008). Kebijakan menurut Eulau dan Prewitt yang dikutip oleh Jones (1985:47), bahwa kebijakan adalah keputusan tetap yang dicirikan oleh konsistensi dan pengulangan tingkah laku dari mereka yang membuat dan dari mereka yang mematuhi keputusan tersebut (Hessel Hogi, 2003:4)

Menurut Charles O Jones, istilah kebijakan (*policy term*) digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. Istilah ini sering dipertukarkan dengan tujuan (*goals*), program, keputusan (*decisions*), standard, proposal dan *grand design* (O Charles Jones, 1984 : 25 dalam Budi Winarno, 2007 : 16). Seorang pakar ilmu politik lain, Richard Rose menyarankan bahwa kebijakan hendaknya dipahami sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri (Richard Rose, 1969 : 79 dalam Budi Winarno, 2007 : 17).

Kebijakan adalah aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tatanan nilai baru dalam masyarakat. Istilah kebijakan atau kebijaksanaan yang diterjemahkan dari kata *policy* memang biasanya diaitkan dengan keputusan pemerintah, karena pemerintah yang mempunyai wewenang atau kekuasaan untuk mengarahkan masyarakat. (Ekarani,2012:23)

Tiga unsur yang harus diperhatikan dalam proses pembuatan kebijakan publik, yaitu jumlah orang yang ikut mengambil kebijakan publik, peraturan pembuatan kebijakan publik atau formula pengambilan kebijakan publik, dan informasi (Hessel Hogi, 2003:151).

Kebijakan pemerintah daerah adalah alat untuk mencapai tujuan. Kebijakan berguna sebagai payung hukum pelaksana implementasi kebijakan di lapangan. Kebijakan pemerintah daerah tidak boleh berat

sebelah. Kebijakan mengakomodasi kepentingan individu atau kelompok tertentu. Kebijakan pemerintah daerah berbasis demi kepentingan publik, karena pemerintah daerah adalah pelaksana fungsi-fungsi pemerintahan di daerah (Nizar Dahlan, 2005:118)

Teori kebijakan ini digunakan untuk mengkaji dan menganalisa mengenai kebijakan-kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah daerah. Kebijakan erat kaitannya dengan tanggung jawab dalam pengambilan kebijakan tersebut. Teori-teori kebijakan akan membantu menjawab mengenai kebijakan yang ditentukan dalam pengelolaan Subak terkait dengan melestarikan nilai-nilai kearifan lokal.

2. Teori Kewenangan

Sehubungan dengan kewenangan, menurut Ibrahim R, pemerintah pertama-tama memperoleh kewenangan melalui *attributie*, baru kemudian oleh pemerintah dilakukan pelimpahan (*afgeleid*). Pelimpahan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan mandat. *Delegatie* dilakukan oleh yang punya kewenangan dan hilangnya wewenang dalam jangka waktu tertentu. Penerima bertindak atas nama sendiri dan tanggung jawab secara eksternal. Mandat tidak menimbulkan pergeseran wewenang dari pemiliknya, sehingga tanggung jawab tetap pada pemberi kuasa (Ibrahim R, 2005:9)

Menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan cara pemerintah memperoleh kewenangan dan mengalihkan kewenangnya dengan beberapa cara seperti:

- a. *Attributie* : *toekenning van een besttrrsbevoegheid door een wetgever aan een besttusorgan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan)
- b. *Delegatie* : *overdracht van een bevoigheid van het ene bestuursorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintah lainnya)
- c. *Mandaat* : *een bertuursorgaan laat zijn bevoigheid namens hem uitoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintah mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya) (Ridwan HR, 2006:105)

Philipus M. Hadjon mengemukakan mengenai kewenangan pada hakikatnya berasal dari dua sumber yaitu atribusi dan delegasi, namun dikatakan pula bahwa kadangkala mandate digunakan sebagai cara tersendiri dalam memperoleh wewenang (M.Hadjon Philipus, 1993:128). Pendapat ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek yang berpendapat bahwa cara memperoleh wewenang pada hakikatnya melalui cara atribusi dan delegasi (Ridwan HR, 2006:46).

Menurut Philipus M. Hadjon (1993:107), dalam hal pelimpahan wewenang pemerintah dalam bentuk delegasi terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

1. Delegasi harus definitive dan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;

2. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang itu;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan yang diperoleh selalu disertai dengan tanggung jawab dari penerima wewenang. Sehubungan dengan pertautan antara wewenang dengan tanggung jawab, Ibrahim R mengemukakan, jabatan kenegaraan dalam setiap pemerintahan wajib dipertautkan dengan pembagian kekuasaan Negara. Batas tanggung jawab masing-masing lembaga, sesuai dengan prinsip dan hakekat pembagian kekuasaan ditentukan dengan (Ibrahim, R. 2005:9):

1. Setiap kekuasaan wajib dipertanggungjawabkan
2. Setiap pemberian kekuasaan harus dipikirkan beban tanggung jawab untuk setiap penerima kekuasaan
3. Kesiediaan untuk melaksanakan tanggung jawab harus secara inklusif sudah diterima pada saat penerimaan kekuasaan
4. Tiap kekuasaan ditentukan batasnya dengan teori kewenangan

Teori kewenangan ini, bertujuan untuk membahas dan mengkaji mengenai pemerintah daerah memperoleh kewenangan dari negara. Wewenang yang diberikan oleh Negara kepada pemerintah daerah sangat berpengaruh pada tanggung jawab pemerintah daerah. Teori-teori tentang kewenangan akan membantu menjawab tentang kewenangan pemerintah daerah dalam penetapan suatu kawasan sebagai kawasan cagar budaya.

D. Batasan Konsep

1. Pengelolaan

Pengelolaan menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya adalah merupakan upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan Cagar Budaya melalui kebijakan pengaturan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.

2. Subak

Pengertian Subak secara normatif dapat ditemukan pada Pasal 1 ayat (4) Peraturan Daerah (Perda) Provinsi Bali Nomor 9 Tahun 2012 tentang Subak. Dalam Perda tersebut Subak didefinisikan sebagai organisasi tradisional di bidang tata guna air dan atau tata tanaman di tingkat usaha tani pada masyarakat adat di Bali yang bersifat sosioagraris, religious, ekonomis, yang secara historis terus tumbuh dan berkembang.

3. Warisan Dunia

Konvensi Warisan Dunia pada tahun 1972, UNESCO mengartikan warisan kebudayaan dunia monument, bangunan arsitektur, arca dan lukisan besar, unsur-unsur atau bangunan yang bersifat purbakala, prasasti, goa yang dijadikan rumah tinggal serta campuran sifat-sifat dengan nilai istimewa secara keseluruhan dari pandangan sejarah, kesenian atau pengetahuan.

4. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan subsistem dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah secara normatif dijelaskan pada Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang tersebut yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

5. Pelestarian

Menurut Pasal 1 ayat (22) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2010 Tentang Cagar Budaya, Pelestarian adalah upaya dinamis untuk mempertahankan keberadaan Cagar Budaya dan nilainya dengan cara melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkannya.

6. Nilai-nilai

Nilai bukanlah suatu fakta yang dapat ditangkap oleh indra. Tingkah laku perbuatan manusia atau sesuatu yang mempunyai nilai itulah yang dapat ditangkap oleh indra karena ia bukan fakta yang nyata. Nilai itu “objektif” jika ia tidak tergantung pada subjek atau kesadaran yang menilai; sebaliknya, nilai “subjektif” jika eksistensinya, maknanya, dan validitasnya tergantung pada reaksi subjek yang melakukan penilaian, tanpa

mempertimbangkan apakah ini bersifat psikis ataupun fisis. (Riesieri F., 2007:20)

7. Kearifan Lokal

Kearifan lokal adalah kebijaksanaan; kecendekiaan yang berlaku di satu tempat saja (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, 1990:48).

