Sinergi Komisi Pemilihan Umum dan Majelis Desa Adat dalam Penyelenggaraan Pemilu di Kabupaten Gianyar: Perspektif Teori Koeksistensi

Anak Agung Gede Ananta Wijaya Sahadewa[1], Indah Permatasari[2], Kharisma Nanda Sattwika[3]
E-mail: gungdenanta@warmadewa.ac.id
Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa

Keywords:
Coexistence,Customary Village Council, Elections,General Election Commission.

Abstract

The existence of Desa Adat (customary villages) in Bali extends beyond their socio-cultural function, serving also as sources of social legitimacy that influence election administration. This interaction between state and customary law has received limited scholarly attention from an institutional-relations perspective. This study analyzes the forms of synergy between the General Election Commission (Komisi Pemilihan Umum, KPU) and the Customary Village Council (Majelis Desa Adat, MDA) of Gianyar Regency in election administration, and formulates a model for integrating state law and customary law based on coexistence theory. It employs an empirical juridical method with a qualitative descriptive approach. Data were collected through observation, document analysis, and interviews with the Gianyar KPU and MDA, complemented by the Public Evaluation Study on Voting Behavior in the 2024 Gianyar Regency Regional Election. The findings indicate that the KPU–MDA relationship is functional and complementary, with a clear division of authority: the KPU exercises its constitutional mandate as the election management body, while the MDA supports the dissemination of electoral information, political participation, and social stability through customary values. The study also identifies a risk of politicizing customary institutions without clear institutional boundaries. Its main contribution is a model integrating state law and customary law built on three principles: separation of authority, institutional collaboration, and social legitimacy. The model enriches coexistence theory in electoral law scholarship and shows that harmonizing the two legal systems can strengthen local democracy without compromising the independence of election management bodies.

Kata kunci:
Koeksistensi,

Abstrak

Keberadaan Desa Adat di Bali tidak hanya berfungsi sebagai institusi sosial budaya, tetapi juga membangun legitimasi

Majelis Desa Adat, Pemilu, KPU.

sosial yang memengaruhi penyelenggaraan pemilu. Interaksi hukum negara dan hukum adat ini belum banyak dikaji dalam perspektif hubungan kelembagaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis bentuk sinergi antara Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Majelis Desa Adat (MDA) Kabupaten Gianyar dalam penyelenggaraan pemilu serta merumuskan model integrasi hukum negara dan hukum adat berdasarkan teori koeksistensi. Penelitian menggunakan metode yuridis empiris dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Data diperoleh melalui observasi, studi dokumentasi, dan wawancara dengan KPU dan MDA Kabupaten Gianyar, serta didukung Kajian Publik Evaluasi Perilaku Memilih pada Pilkada Kabupaten Gianyar Tahun 2024. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hubungan KPU dan MDA bersifat fungsional dan komplementer melalui pembagian kewenangan yang jelas: KPU menjalankan kewenangan konstitusional sebagai penyelenggara pemilu, sedangkan MDA memperkuat penyebarluasan informasi kepemiluan, meningkatkan partisipasi politik, dan menjaga stabilitas sosial berbasis nilai-nilai adat. Penelitian ini juga mengidentifikasi potensi politisasi institusi adat apabila batas kewenangan tidak tegas. Kontribusi ilmiahnya berupa model integrasi hukum negara dan hukum adat atas tiga prinsip, yaitu *separation of authority*, *institutional collaboration*, dan social legitimacy. Model ini memperkaya penerapan teori koeksistensi dalam kajian hukum pemilu dan menunjukkan bahwa harmonisasi kedua sistem hukum dapat memperkuat kualitas demokrasi lokal tanpa mengurangi independensi penyelenggara pemilu.

PENDAHULUAN

Keberadaan Desa Adat diakui secara konstitusional melalui Pasal 18B ayat (2) UUD NRI 1945, sepanjang masih hidup, selaras dengan dinamika zaman, dan tidak bertentangan dengan prinsip NKRI (Bayo et al., 2023). Meskipun memiliki otonomi berdasarkan asal-usulnya, masyarakat adat tetap tunduk pada sistem ketatanegaraan nasional dan setara di hadapan hukum (*equality before the law*): berhak atas perlindungan identitas budayanya sekaligus wajib menaati hukum positif. Pembedanya dari warga negara lain adalah keterikatan pada tatanan hukum adat yang lahir dan berevolusi secara organik sebagai cerminan jati diri kolektif (Sempo, 2024).

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat memperkokoh landasan yuridis Desa Adat dan untuk pertama kalinya mengakuinya sebagai subjek hukum berkedudukan di wilayah provinsi dalam sistem pemerintahan

Bali (Fauziyah, 2022). Masyarakat adat karenanya merupakan elemen integral kehidupan bernegara dengan hak politik yang dijamin, sehingga partisipasi menjadi komponen penting demokrasi (Adnyani & Landrawan, 2023), terutama dalam pemilu.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum menempatkan seluruh tahapan pemilu sebagai kewenangan eksklusif Komisi Pemilihan Umum (KPU) beserta jajarannya. Namun, kajian empiris menunjukkan bahwa di Bali keberhasilan pemilu juga sangat dipengaruhi peran Desa Adat dan elit adatnya dalam membangun legitimasi sosial, memobilisasi partisipasi, dan menjaga stabilitas politik lokal, sehingga hukum negara dan hukum adat bekerja secara simultan.

Kajian Publik Evaluasi Perilaku Memilih pada Pilkada Kabupaten Gianyar Tahun 2024 oleh KPU Kabupaten Gianyar bersama LPPM Universitas Udayana (400 responden, *multistage random sampling*) menunjukkan bahwa 54,7% responden menggunakan hak pilih karena sosialisasi penyelenggara pemilu dan 14,8% karena diingatkan orang di sekitarnya. Klian Banjar (54,5%), Bendesa Adat (50,8%), dan Kepala Desa (47,5%) dinilai paling berpengaruh terhadap pilihan politik, melampaui tokoh agama, tokoh puri, dan *influencer* media sosial; 38% responden pernah menerima anjuran memilih kandidat tertentu dari Klian Banjar dan 31% dari Bendesa Adat (LPPM Universitas Udayana & KPU Kabupaten Gianyar, 2025). Penyelenggaraan pemilu di Gianyar dengan demikian dipengaruhi tidak hanya hukum negara, tetapi juga otoritas sosial institusi adat.

Desa Adat dan penyelenggaraan pemilu telah banyak dikaji secara terpisah, tetapi belum ada penelitian yang khusus mengkaji bagaimana integrasi hukum negara dan hukum adat membentuk ketertiban pemilu di Kabupaten Gianyar, wilayah dengan akar tradisi kuat sekaligus dinamika politik progresif. Penelitian ini mengisi kekosongan tersebut dengan menilai sejauh mana kedua sistem norma berintegrasi dan bagaimana sinergi keduanya menjamin pemilu berkualitas, dengan menempatkan Desa Adat bukan sekadar institusi budaya, melainkan aktor sosial pembentuk ketertiban pemilu, serta menilai apakah integrasi itu komplementer atau justru menimbulkan tantangan sinkronisasi regulasi di tingkat tapak.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis empiris dengan spesifikasi deskriptif kualitatif, yaitu prosedur pemecahan masalah yang menekankan pengamatan fenomena di lapangan. Data diperoleh melalui observasi, studi dokumentasi, dan wawancara lisan di Kantor KPU Gianyar dan Kantor Majelis Desa Adat (MDA) Gianyar, serta didukung Kajian Publik Evaluasi Perilaku Memilih pada Pilkada Kabupaten Gianyar Tahun 2024.

PEMBAHASAN

1. Konstruksi Relasi Fungsional: Pola Sinergi KPU Kabupaten Gianyar dan Majelis Desa Adat (MDA)

Secara regulasi, UU Pemilu menempatkan KPU sebagai pemegang otoritas penuh penyelenggaraan pemilu demi menjamin asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, tanpa pengaturan eksplisit yang memberi kewenangan formal kepada lembaga adat. Namun, pendekatan legal-formal ini tidak sepenuhnya menjelaskan dinamika Bali, tempat struktur sosial masih sangat dipengaruhi ikatan adat, kepemimpinan bendesa adat, dan norma kolektif Desa Adat (Mayan et al., 2025).

Desa Adat di Bali berfungsi sebagai "*mediating institution*" antara negara dan masyarakat. Restu simbolik bendesa adat dan *prajuru* kerap menjadi kunci dalam mendorong partisipasi pemilih, menciptakan suasana kondusif, dan meminimalisasi konflik horizontal; pengaruhnya normatif-moral, bukan koersif, tetapi efektif membangun kepatuhan kolektif terhadap agenda pemilu (Rizky Karo Karo et al., 2022). Meski tidak berwenang secara yuridis, Desa Adat berperan strategis secara sosiologis karena partisipasi politik warga dimediasi struktur adat melalui forum *paruman* desa, kegiatan keagamaan, dan kearifan lokal; keberhasilan pemilu di Bali merupakan interaksi legitimasi legal negara dan legitimasi sosial adat (Teddy Chrisprimanata Putra, 2025).

Memahami pemilu di Bali tidak cukup dengan prosedur di atas kertas, sebab aturan negara bersentuhan langsung dengan denyut nadi masyarakat adat. Berkat pengakuan legal dalam Perda Desa Adat, nilai-nilai lokal memperkaya proses demokrasi, sehingga sinergi KPU dan lembaga adat menjadi kebutuhan strategis

untuk menjaga kepercayaan publik tanpa mengorbankan independensi penyelenggara.

2. Implementasi Norma Adat dalam Menciptakan Ketertiban dan Stabilitas Pemilu di Gianyar

Penelitian ini menggunakan teori koeksistensi (*coexistence theory*): dalam masyarakat majemuk dapat hidup lebih dari satu sistem norma yang masing-masing memiliki legitimasi, fungsi, dan ruang keberlakuan sendiri, tidak saling menegasikan, melainkan berdampingan melalui saling menghormati, saling melengkapi, dan pembagian fungsi (Made Suwitra, 2025). Tujuannya membangun harmoni kelembagaan tanpa konflik kewenangan, bukan menghilangkan perbedaan antarsistem. Karena itu, KPU dan MDA tidak berada dalam hubungan hierarkis: KPU memegang kewenangan konstitusional atas seluruh tahapan pemilu berdasarkan UU Nomor 7 Tahun 2017, sedangkan MDA memiliki legitimasi sosial dan kultural yang membangun kepatuhan masyarakat, memperkuat partisipasi, dan menjaga stabilitas sosial; keduanya saling menopang, bukan saling menggantikan.

Wawancara dengan MDA Kabupaten Gianyar menunjukkan koordinasi fungsional: MDA tidak menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemilu, melainkan membantu menyebarluaskan informasi, memfasilitasi komunikasi dengan Bendesa Adat, dan menjaga kondusivitas masyarakat. Menurut MDA, peningkatan partisipasi pemilih tidak hanya bergantung pada sosialisasi formal KPU, tetapi juga komunikasi berbasis adat yang telah mengakar. Komisioner KPU Divisi Sosialisasi, Pendidikan Pemilih dan Partisipasi Masyarakat (SOSDIKLIH PARMAS) menjelaskan bahwa KPU lebih dahulu berkoordinasi dengan MDA, yang meneruskan informasi kepada Bendesa Adat sehingga seluruh desa adat mengetahui agenda sosialisasi. Pola ini bersifat fasilitatif: MDA tidak mengarahkan pilihan politik dan masing-masing institusi tetap berada dalam batas kewenangannya. Hukum negara menjadi dasar legalitas pemilu, sedangkan hukum adat memperkuat legitimasi sosial dan efektivitas implementasinya.

Nilai adat seperti *paras paros*, *menyama braya*, dan musyawarah penyelesaian sengketa tidak menggantikan mekanisme hukum negara, tetapi menjadi instrumen sosial penguat ketertiban. Menurut teori koeksistensi, norma adat ini hidup berdampingan dengan hukum negara dengan orientasi yang sama: stabilitas sosial dan terlaksananya hak politik secara damai.

Kajian publik tersebut memperkuat temuan ini: selain sosialisasi resmi (54,7%), lingkungan sosial mendorong kehadiran di TPS (14,8%), dan elit adat tetap berlegitimasi tinggi (Klian Banjar 54,5%, Bendesa Adat 50,8%, Kepala Desa 47,5%), termasuk anjuran memilih kandidat yang pernah diterima 38% dan 31% responden (LPPM Universitas Udayana & KPU Kabupaten Gianyar, 2025). Menurut MDA, pengaruh tersebut tidak dimaksudkan sebagai mobilisasi politik partisan; fungsi utama lembaga adat adalah menjaga harmoni sosial (*menyama braya*), memperkuat persatuan, dan memastikan warga dapat menggunakan hak konstitusionalnya secara damai.

Mobilisasi partisipasi di Gianyar dengan demikian lebih banyak dibangun melalui modal sosial (*social capital*) struktur adat daripada pendekatan birokratis: legitimasi Desa Adat lahir dari hubungan kultural, kedekatan emosional, dan kepercayaan kepada Bendesa Adat serta Klian Banjar, sehingga pesan menggunakan hak pilih lebih mudah diterima. Pengambilan keputusan di Desa Adat juga berbasis *collaborative governance*, yakni kolaborasi antaraktor yang mengedepankan musyawarah, legitimasi sosial, dan partisipasi, sehingga Desa Adat menjembatani kepentingan negara dan kebutuhan masyarakat lokal (Wiyantari Sutaryantha & Kusumasari, 2020).

Pengakuan partisipasi Desa Adat dalam kebijakan publik menunjukkan kapasitasnya sebagai mitra (*partnership*) pemerintah (Adnyani & Landrawan, 2023), termasuk dalam pemilu melalui kerja sama KPU dan MDA memperluas jangkauan sosialisasi. Hal ini sejalan dengan temuan bahwa partisipasi Pilkada di Gianyar bagian utara relatif lebih tinggi daripada bagian selatan karena kolaborasi aktor politik dengan tokoh adat, sehingga pendekatan berbasis komunitas lebih efektif daripada pendekatan administratif semata (Artayasa et al., 2024).

Dalam perspektif koeksistensi, tingginya partisipasi pemilih di Gianyar bukan semata hasil efektivitas regulasi formal, melainkan juga manifestasi hukum negara dan hukum adat yang menjalankan fungsi berbeda namun saling melengkapi: KPU tetap pemegang kewenangan yuridis, sedangkan MDA memanfaatkan legitimasi sosial dan modal budayanya.

3. Tantangan dan Prospek Integrasi Hukum Negara dan Hukum Adat dalam Demokrasi Lokal

Sinergi KPU dan MDA berkontribusi positif bagi partisipasi dan stabilitas sosial, tetapi menyisakan tantangan politisasi institusi adat tanpa batas kewenangan yang jelas: Desa Adat yang berlegitimasi sosial tinggi dapat dimanfaatkan aktor politik untuk dukungan elektoral melalui pengaruh Bendesa Adat maupun *prajuru*. Desa Adat harus tetap menjadi institusi sosial penjaga harmoni, bukan instrumen politik praktis.

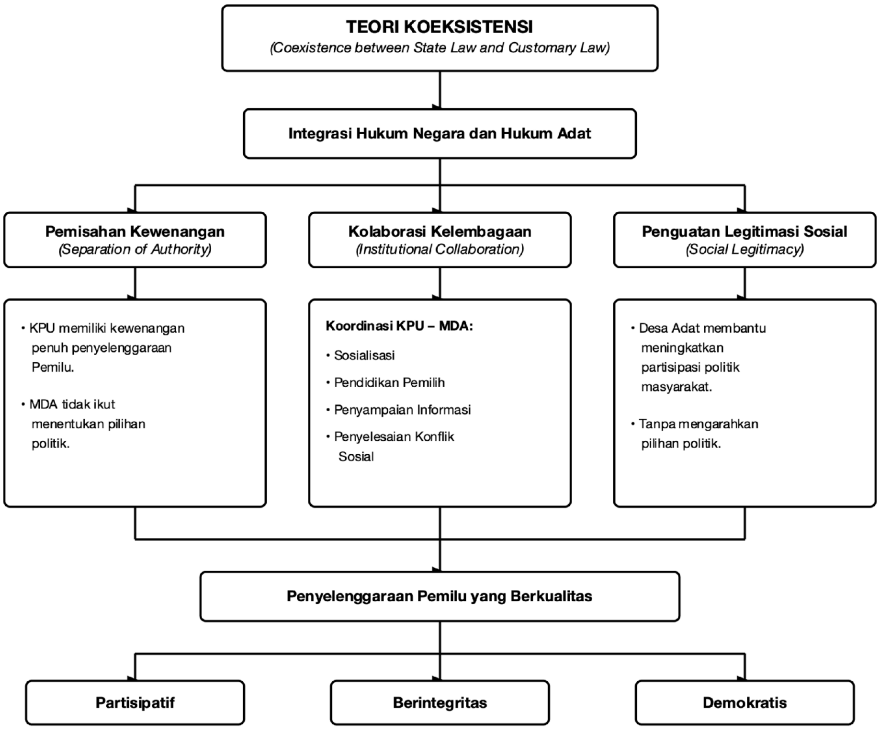
Ketua MDA Kabupaten Gianyar menegaskan bahwa Desa Adat tidak berwenang menentukan pilihan politik maupun mendukung pasangan calon tertentu, dan memandang perannya sebagai fasilitator komunikasi antara penyelenggara pemilu dan masyarakat adat. Meskipun kandidat kerap mendekati tokoh adat, terdapat batas yang harus dihormati, yakni larangan berkampanye di kawasan suci (*kahyangan tiga*) dan kewajiban menaati tata tertib Desa Adat bila balai banjar digunakan. Hal ini menunjukkan upaya menjaga netralitas kelembagaan adat dari kepentingan politik praktis.

Hasil audiensi dengan KPU Kabupaten Gianyar sejalan: kerja sama diarahkan pada koordinasi sosialisasi, penyebarluasan informasi, dan penguatan partisipasi, sedangkan kewenangan teknis tetap pada KPU sesuai UU Nomor 7 Tahun 2017. KPU menilai MDA sebagai mitra strategis yang memperluas jangkauan sosialisasi karena struktur adat lebih dekat dengan masyarakat daripada pendekatan birokratis, tanpa mengintervensi independensi penyelenggara.

Meskipun demikian, legitimasi sosial Bendesa Adat tetap berpotensi disalahgunakan tanpa pengawasan memadai. Pengaruh elit adat sebagaimana tampak pada data kajian publik tersebut merupakan modal sosial besar yang, bila digunakan untuk kepentingan politik praktis, mengaburkan batas antara fungsi sosial Desa Adat dan aktivitas politik elektoral.

Keberhasilan hubungan ini bergantung pada penghormatan ruang kewenangan masing-masing. Koeksistensi tidak meleburkan kedua sistem, melainkan membangun hubungan harmonis melalui pembagian fungsi yang jelas (I Made Suwitra et al., 2020). Bila hukum adat memasuki wilayah eksklusif negara, seperti memengaruhi preferensi politik secara partisan, keseimbangan koeksistensi terganggu; bila tetap menjalankan fungsi sosial sebagai penjaga harmoni, ia memperkuat kualitas demokrasi lokal.

Hubungan KPU dan MDA dengan demikian bersifat koordinatif, bukan subordinatif: koordinasi dilakukan sebelum sosialisasi sehingga Bendesa Adat dapat membantu menyampaikan agenda KPU, dan efektivitas pemilu ditentukan tidak hanya oleh kepatuhan pada hukum negara, tetapi juga penerimaan sosial melalui institusi adat. Dalam perspektif koeksistensi, ini merupakan *functional coexistence*: dua sistem norma hidup berdampingan dengan tetap mempertahankan identitas dan kewenangannya, tidak kompetitif melainkan saling mengisi. Model ini sejalan dengan *Indigenous Collaborative Governance*, yang menempatkan lembaga adat sebagai mitra pemerintah tanpa menghilangkan independensi masing-masing aktor, melalui komunikasi, saling percaya (*mutual trust*), pembagian peran (*division of roles*), dan penghormatan terhadap kewenangan setiap institusi (Wiyantari Sutaryantha & Kusumasari, 2020). Hubungan pemerintah daerah dan Desa Adat pun harus berprinsip kemitraan (*partnership*), bukan subordinasi: pemerintah memberi kepastian hukum, Desa Adat menjalankan fungsi sosial dan budaya sesuai nilai lokal.



Gambar 1 Model Integrasi Hukum Negara dan Hukum Adat dalam Penyelenggaraan Pemilu yang Berkualitas
(Sumber: Penulis)

Berdasarkan temuan ini, penulis mengusulkan model integrasi KPU dan MDA berdasarkan tiga prinsip. Pertama, pemisahan kewenangan (*separation of authority*):

KPU menjadi satu-satunya penyelenggara seluruh tahapan pemilu, sedangkan MDA tidak memasuki pengambilan keputusan maupun dukungan politik praktis. Kedua, kolaborasi kelembagaan (*institutional collaboration*) melalui koordinasi sosialisasi, pendidikan pemilih, dan penyelesaian persoalan sosial yang berpotensi mengganggu pemilu. Ketiga, penguatan legitimasi sosial (*social legitimacy*): pemanfaatan struktur Desa Adat untuk membangun kesadaran politik tanpa mengarahkan preferensi pemilih. Ketiganya merupakan manifestasi teori koeksistensi: dua sistem norma hidup berdampingan melalui pembagian fungsi yang jelas dan penghormatan batas kewenangan.

PENUTUP

Sinergi KPU dan MDA Kabupaten Gianyar merupakan bentuk koeksistensi hukum negara dan hukum adat melalui pembagian fungsi yang saling melengkapi: KPU menjalankan kewenangan konstitusional, sedangkan MDA memperkuat legitimasi sosial melalui penyebarluasan informasi, peningkatan partisipasi, dan pemeliharaan stabilitas sosial. Efektivitas pemilu tidak hanya ditentukan kepatuhan pada hukum negara, tetapi juga integrasi nilai adat sebagai modal sosial bagi pemilu yang demokratis, tertib, dan berintegritas.

Model tiga prinsip yang ditawarkan, yakni pemisahan kewenangan, kolaborasi kelembagaan, dan penguatan legitimasi sosial, menunjukkan hubungan kemitraan yang menjaga independensi penyelenggara sekaligus memperkuat kualitas demokrasi lokal. Penelitian ini berkontribusi pada pengembangan teori koeksistensi dalam kajian hukum pemilu: harmonisasi hukum negara dan hukum adat dapat menjadi model penyelenggaraan pemilu di daerah bermasyarakat hukum adat.

DAFTAR PUSTAKA

Adnyani, K. S., & Landrawan, I. W. (2023). Politik Hukum Pengakuan Partisipasi Desa Adat dalam Pemulihan Kepariwisataan Bali. *Jurnal Ilmiah Ilmu Sosial*, *9*(1), 35–44. https://doi.org/10.23887/jiis.v9i1.56506

Artayasa, I. M., Anggreni, N. W., & Suastini, N. L. P. (2024). Partisipasi Masyarakat dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Gianyar di Era Reformasi. *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, *4*(1), 43–53. https://doi.org/10.30742/juispol.v4i1.3683

Bayo, R., Wijaya, A. U., & Hadi, F. (2023). Pengakuan Masyarakat Adat dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Wijaya Putra*, *1*(1), 1–11. https://doi.org/10.38156/jihwp.v1i1.87

Fauziyah, F. (2022). Otonomi Desa Adat Pakraman Berdasarkan Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. *Mimbar Yustitia*, *5*(1), 58–74. https://doi.org/10.52166/mimbar.v5i1.2776

I Made Suwitra, I Ketut Selamet, & Luh Kade Datrini. (2020). Penguatan Kapasitas LPD Desa Adat di Bali Melalui Penyuratan *Awig-Awig*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, *50*(3), 676–688.

LPPM Universitas Udayana, & KPU Kabupaten Gianyar. (2025). *Laporan Kajian Publik Evaluasi Perilaku Memilih dalam Pilkada Kabupaten Gianyar Tahun 2024*.

Made Suwitra. (2025). Koeksistensi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perlindungan Hutan Adat di Desa Adat Tenganan Pegringsingan Karangasem Bali. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan*, *55*(2), 371–387. https://doi.org/10.21143/jhp.vol55.no.2.183

Mayan, A. P., Erawan, I. K. P., & Pramana, G. I. (2025). Peran Lembaga Adat dalam Pilkada Bali: Perspektif Teori Institusionalisme Historis dan Otonomi Daerah. *Triwikrama: Jurnal Ilmu Sosial*, *9*(11), 121–130. https://doi.org/https://doi.org/10.9963/7z2avm74

Rizky Karo Karo, Debora Pasaribu, Dwi Putra Nugraha, & Graceyana Jennifer. (2022). Peran Ketua Masyarakat Hukum Adat Mewujudkan Pemilihan Umum Serentak yang Bermartabat Pada Tahun 2024. *Jurnal Lemhannas RI*, *10*(1), 57–68. https://doi.org/10.55960/jlri.v10i1.271

Sempo, V. (2024). Hak Masyarakat Hukum Adat di Tengah Modernisasi Ditinjau dari Pasal 18B Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945. *Lex Privatum*, *13*(5).

Teddy Chrisprimanata Putra. (2025). Bendesa Adat dan Pemilu 2019: Studi Kasus Calon Legislatif Bendesa Adat di Kabupaten Klungkung, Bangli, dan Badung. *Pratyaksa: Jurnal Ilmu Pendidikan, Sosial dan Humaniora*, *1*(1), 163–176.

Wiyantari Sutaryantha, M. P., & Kusumasari, B. (2020). Indigenous Collaborative Governance: An Understanding of Decision-Making Process at Desa Adat in Bali, Indonesia. *Udayana Journal of Law and Culture*, *4*(2), 119. https://doi.org/10.24843/UJLC.2020.v04.i02.p01