

**KEPASTIAN HUKUM ATAS PENUNJUKAN DESA
PAKRAMAN DI PROVINSI BALI SEBAGAI SUBJEK HAK
PEMILIKAN BERSAMA (KOMUNAL) ATAS TANAH
SESUAI DENGAN PASAL II AYAT 1 KONVERSI UPA**
*LEGAL CERTAINTY OVER APPOINTMENT OF INDIGENOUS
VILLAGE IN BALI AS A SUBJECT OF COMMUNAL
OWNERSHIP RIGHTS OVER LAND IN ACCORDANCE WITH
ARTICLE II PARAGRAPH 1 OF THE CONVERSION OF BASIC
AGRARIAN LAW*

I Komang Kawi Arta

Universitas Brawijaya, Malang
email : kawiartha22@gmail.com

Suhariningsih

Universitas Brawijaya, Malang
email : suhariningsih@ub.ac.id

Indah Dwi Qurbani

Universitas Brawijaya, Malang
email : indah.qurbani80@ub.ac.id

Abstract

The issuance of the Decree of Minister of Agrarian Affairs/Head of the National Land Agency Number 276/KEP-19.2/X/2017 concerning the appointment of indigenous village in Bali as the subject of communal ownership rights over land does not align with the provision of Article II Paragraph 1 Conversion of Regulation Number 5 Year 1960 concerning Basic Agrarian Law (BAL) that one of which clearly confirms about druwe land of the indigenous village. So, it causes multiple interpretations. Therefore, it is interesting to research the basics of the issuance of the Decree of Minister of Agrarian Affairs/Head of the National Land Agency Number 276/KEP-19.2/X/2017 concerning the appointment of indigenous village in Bali as the subject of communal ownership rights over land and its binding strength. This study used normative law study as its method. The result shows that the appointment of indigenous village in Bali as the subject of communal ownership rights over land is inconsistent with its higher rules. Even from the legal uncertainty caused a legal vacuum to the status and position of rights overdruwe land of the indigenous village in Bali. The arrangements of indigenous land in Bali is ideally in accordance with Article II Paragraph 1 of Conversion of BAL, one of which confirms rights of village druwe. Subject of village druwelands is surely indigenous village and it has arranged rights over village druweland in Bali. Hence, it is expected that lawmakers will immediately issue laws that are synchronous, have legal certainty, as well as accommodate all kinds of druwe desa land exist in Bali

Keywords : Village Druwe Land; Communal Rights; Indigenous Rights; Conversion

Abstrak

Lahirnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah tidak sesuai dengan ketentuan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang sudah jelas salah satunya menegaskan mengenai tanah *druwe* desa. Sehingga hal ini menyebabkan suatu multitafsir. Oleh karena itu, menarik untuk diteliti terhadap dasar munculnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah dan kuat atau tidak daya mengikat dari keputusan tersebut. Metode penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah tidak konsisten dengan aturan yang ada di atasnya. Bahkan dari ketidakpastian hukum tersebut menyebabkan suatu kekosongan hukum terhadap status dan kedudukan hak atas tanah *druwe* desa di Bali. Ideal pengaturan tanah adat di Bali sesuai dengan Pasal II Ayat 1 Konversi UUPA yang salah satunya menegaskan hak atas *druwe* desa. Hak atas *druwe* desa subjeknya pasti desa adat dan Desa Adat sudah mengatur hak-hak atas tanah *druwe* desa di Bali. Sehingga diharapkan pembuat undang-undang segera membuat peraturan perundang-undangan yang sinkron dan berkepastian hukum serta mampu mengakomodir semua jenis tanah *druwe* desa yang ada di Bali.

Kata Kunci : Tanah *Druwe* desa; Hak komunal; Hak Ulayat; Konversi

PENDAHULUAN

Hukum Agraria Nasional ini didasarkan pada Hukum Adat yang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara (Pasal 5 UUPA), serta mengindahkan unsur-unsur yang fundamental dibidang agraria, yaitu perubahan dari hukum agraria kolonial menjadi hukum agraria nasional yang mempunyai sifat unifikasi hukum, sederhana, dan yang menjamin kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.¹ Hukum Adat sebagai hukum yang dianut oleh sebagian besar masyarakat Indonesia mempunyai kedudukan yang istimewa dalam politik Hukum Agraria Nasional. Pembangunan hukum adat sebagai dasar memang menghadapi kesulitan-kesulitan tertentu. Kesulitan tersebut berkaitan dengan sifat pluralistik dari hukum adat itu sendiri, masing-masing masyarakat hukum adat mempunyai hukum adatnya sendiri-sendiri yang tentunya terdapat perbedaan.² Seperti misalnya Hukum adat Bali.

Secara fakta dikehidupan teritorial adat Bali pasti mempunyai tanah. Paling tidak Desa Adat di Bali masih memiliki bidang tanah untuk bangunan yang diperuntukkan untuk *pura*, balai pertemuan, *setra* (Kuburan) dan pasar. Tanah inilah yang disebut tanah *Druwe* Desa (milik Desa adat).³ Hak atas tanah dari kesatuan masyarakat adat Bali yang melekat secara historis bersama kehidupan mereka yang berwujud dalam penguasaan komunal dan individual. Hak Komunal adalah hak milik bersama atas

¹ Mokhammad Najih and Soimin, 2014, *Pengantar Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 275.

² H.Muchsin, Imam Koewahyono dan Soimin, 2014, *Hukum Agraria Indonesia Dalam Persepektif Sejarah*, PT.Refika Aditama, Bandung, hlm. 67.

³ Dewa Gede Rudy, 2017, *Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Pekarangan Desa (PKD) Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman*, Jurnal Notariil Vol 2, No. 2, Edisi November <https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/notariil/article/view/410>, diakses tanggal 10 Mei 2020

tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada di kawasan tertentu (Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan tata ruang/Kepala BPN RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang tata cara penetapan hak komunal atas tanah masyarakat Hukum Adat dan masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu).

Namun perlindungan atas eksistensi masyarakat adat dan hak atas tanahnya masih menjadi permasalahan khususnya daerah di Bali. Seperti misalnya penelitian yang dilakukan oleh ditunjukkan oleh Rumiarta, adalah terjadinya konversi tanah desa adat menjadi hak perseorangan ataupun pengalihan menjadi aset pemerintah merupakan masalah yang serius karena hal itu akan membahayakan ekstensi Tanah Desa Adat sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di Bali.⁴ Oleh karena itu untuk menjawab permasalahan hukum yang terjadi di masyarakat diperlukan suatu hukum yang relevan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.⁵

Mencermati dari hal tersebut diatas, pada tahun 2017 Desa Adat di Bali secara resmi telah ditunjuk oleh Pemerintah sebagai subyek hak milik atas tanah melalui Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah (selanjutnya disebut: Kepmen. A.T.R/Ka. B.P.N. No. 276/2017).

Hal ini jelas memberikan harapan terhadap pengaturan Tanah Adat di Bali, karena tanah adat dapat didaftarkan. Namun di balik pengaturan tersebut, ada suatu alasan penting untuk menganalisis lebih dalam terhadap Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah yang menimbulkan suatu multitafsir Undang-undang.

Satu sisi sudah ada ketentuan Pasal II Ayat 1 Undang-undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang salah satunya menegaskan tanah *druwe* desa. Tanah *druwe* desa merupakan tanah ulayat yang diatur dalam UUPA dan di sisi lain lahirnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah, yang bermaksud mengatur tanah *druwe* desa, sehingga hal ini menyebabkan suatu multitafsir.

Oleh karena itu, menarik untuk diteliti terhadap dasar munculnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah, dan kuat atau tidak daya mengikat dari

⁴ I Ketut Sudantra, 2018, *Implikasi Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 Terhadap Kedudukan Tanah Milik Desa Pakraman*, *Jurnal Magister Hukum Udayana*, Vol. 7, No. 4, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu/issue/view/2976>, diakses tanggal 1 April 2020

⁵ Any Andjarwati, Ananda Prima Yurista, and Fajri Matahati Muhammadiyah, 2017, *The Impacts Of Unclear Law And Border on Environmental Protection: The Case Of The Manggarai Timur And Ngada Regencies Of Flores, Indonesia*, *Jurnal Mimbar Hukum* Vol. 29, No.3, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/24320/19464>, diakses tanggal 21 April 2020

keputusan tersebut, jika dilihat dari segi tata urutan peraturan perundang-undangan menjadi kekaburan norma hukum.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka artikel ini bertujuan untuk mengidentifikasi, menganalisis Kepastian Hukum Penunjukan Desa Pakraman Di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah sesuai dengan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan untuk menganalisis serta menemukan solusi hukum terhadap seharusnya pengaturan tanah adat Bali sesuai dengan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya perlu kiranya diketahui letak kebaruan dari penelitian yang dilakukan peneliti dengan penelitian terdahulu, yaitu penelitian ini meneliti terhadap Kepastian Hukum Atas Penunjukan Desa Pakraman Di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah Sesuai Dengan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan untuk rumusan masalahnya juga berbeda.

Penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Anak Agung Ayu Intan Puspawati dan I Ketut Sudantra menggunakan kajian pendekatan perundang-undangan dan memiliki objek pembahasan yang sama, yaitu mengenai Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 276/KEP-19.2/X/2017. Namun penelitian ini lebih khusus dikuatkan dengan ketentuan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan memakai penambahan perundang-undangan yaitu Peraturan Daerah Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, yang pada penelitian sebelumnya tidak menggunakan Peraturan Daerah Bali tentang Desa Adat. Peneliti menekankan pada Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa untuk mengkaji terhadap Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 276/KEP-19.2/X/2017. Penelitian kedua yang telah dilakukan oleh Canina Asmara Putri juga mempunyai kajian yang hampir sama. Perbedaan terletak pada permasalahan yang di angkat penelitian ini yaitu, menganalisis kepastian hukum dari dikeluarkannya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 yang kemudian keputusan tersebut peneliti urutkan berdasarkan jenjang hukum atau hierarki perundang-undangan dan ingin mengetahui konsep dari hak pemilikan hak bersama (komunal) atas tanah dengan sejelas-jelasnya.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Metode pendekatan yang digunakan yaitu metode pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan metode pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Sumber bahan hukum penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan pada penelitian ini yaitu dengan teknik studi dokumen terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Sementara teknik analisis yang digunakan yaitu dengan teknik analisis deskriptif yang ditunjang dengan

penggunaan metode penafsiran gramatikal, penafsiran teleologis, penafsiran sistematis dan ditambah dengan kontruksi hukum, yaitu *argumentum a contrario*. Selanjutnya dari bahan-bahan hukum dan penafsiran hukum serta kontruksi hukum tersebut dianalisis untuk mendapatkan argumentasi akhir berupa hasil kesimpulan atau jawaban terhadap permasalahan/isu hukum yang sedang diteliti. Artikel ini di analisis dengan teori jenjang norma dan teori kepastian hukum.

PEMBAHASAN

Kepastian Hukum Penunjukan Desa Pakraman Di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah Sesuai Dengan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Penunjukan desa pakraman di Provinsi Bali sebagai subjek hak pemilikan bersama (komunal) atas tanah mencapai puncak dengan lahirnya Keputusan Menteri Agraria dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan bersama (Komunal) atas tanah. Adapun isinya adalah sebagai berikut :

- 1) Pertama, Menunjuk Desa Pakraman di provinsi Bali sebagai subjek hak pemilikan bersama dengan syarat :
 - a) Ada anggota masyarakat yang masih dalam bentuk paguyuban
 - b) Ada kelembagaan dan perangkat penguasaan adatnya
 - c) Ada tanah Hak Pemilikan bersama (komunal) dengan batas-batas yang jelas.
 - d) Ada pranata dan perangkat hukumnya yang masih ditaati
- 2) Kedua, Menegaskan bahwa tanah-tanah hak pemilikan bersama (komunal) Desa Pakraman yang dipergunakan untuk keperluan adat desa Pakraman dapat didaftarkan haknyaberdasarkanpengakuanpemerintahdanmasyarakatsetempatsesuai ketentuan yang berlaku.
- 3) Ketiga, Hak kepemilikan bersama (Komunal) yang diberikan kepada Desa Pakraman yang telah didaftarkan sebagaimana dimaksud dalam dictum kedua dapat dikerjasamakandenganpihakketigasesuaikesepakatandenganparapihaksebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Apabila dilihat mulai dari istilah hak komunal dalam hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam hukum Agraria Nasional tidak disebutkan dengan tegas. Menurut Santoso, tata urutan (*hierarchy*) hak-hak penguasaan atas tanah dalam Hukum Agraria Nasional, antara lain:

1. Hak Bangsa Indonesia Atas Tanah
2. Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah
3. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
4. Hak Perseorangan Atas Tanah, meliputi :
 - a. Hak-hak atas tanah

- b. Wakaf tanah Hak milik
- c. Hak Tanggungan
- d. Hak milik atas satuan rumah susun.

Jadi apabila ditelaah dari hierarki hak-hak atas tanah beserta penjelasan mengenai istilah hak komunal tidak satupun yang bersinggungan dengan hak komunal dan yang ada hanya istilah “hak ulayat” masyarakat hukum adat di dalam hierarki hak penguasaan atas tanah hukum agraria nasional. Pasal 3 UUPA mengamanatkan pengakuan adanya hak ulayat dalam hukum tanah nasional. Tanah ulayat merupakan hak penguasaan yang tertinggi dalam lingkungan masyarakat hukum adat tertentu atas tanah yang merupakan kepunyaan bersama para warganya.

Pada penafsiran sistematis ketentuan Pasal 103 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mengamanatkan desa adat berdasarkan hak asal usul berwenang untuk melakukan pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat. Artinya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sudah mempunyai maksud pengakuan hak ulayat dan wilayah adat. Namun, melihat pada ketentuan menimbang dan mengingat di Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak merujuk pada ketentuan yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Padahal ide dari pengaturan hak ulayat atau wilayah adat berasal dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Kemudian melalui penafsiran sistematis Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, pemerintah mengeluarkan istilah hak komunal. Sebagaimana diketahui Pasal 3 UUPA tidak menyebutkan tentang Hak Komunal, tetapi merumuskan tentang hak ulayat. Demikian juga dari rumusan Pasal 17 Peraturan Menteri tersebut yang berbunyi sebagai berikut: “Masyarakat hukum adat dan hak atas tanahnya yang sudah ada dan telah ditetapkan sebelum Permen ini berlaku tetap sah dan dapat diberikan hak komunal atas tanahnya”, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksudkan hak masyarakat hukum adat yang sudah ada itu sejatinya adalah hak ulayat sebagaimana diatur dalam berbagai peraturan daerah, yang oleh Permen disamakan atau bahkan diganti dengan hak komunal. Merencanakan hak komunal dengan hak ulayat dalam permen itu hakikatnya adalah membangun fiksi hukum, karena hak ulayat dan hak komunal itu punya karakteristik berbeda, tetapi oleh permen dianggap sama.⁶

Kemudian Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015. Juncto Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Pada Peraturan Menteri Agraria

⁶ <https://properti.kompas.com/read/2015/07/06/150450221/Ihwal.Hak.Komunal.atas.Tanah?page=all>, diakses pada tanggal 15 April, 2020, Pukul 13.00 Wita.

Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia memberikan pengertian hak komunal ialah, hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu.

Melalui penafsiran sistematis istilah Hak komunal juga terdapat pada pasal 1 angka 8 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, yang menyebutkan hak milik bersama atas tanah adalah hak milik yang diberikan kepada kelompok masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu atas beberapa bidang tanah yang dimiliki secara bersama dan diterbitkan satu sertifikat yang memuat nama serta besarnya bagian masing-masing dari hak bersama, yang diterimakan kepada salah satu pemegang hak milik bersama atas penunjukan tertulis para pemegang hak bersama yang lain.

Hal ini terlihat jelas ada perbedaan antara hak ulayat dengan hak komunal seperti yang dijabarkan diatas. Hak ulayat bisa masuk dalam dimensi publik terlihat dari unsur tugas dan wewenang untuk mengatur maupun mengontrol dan mengarahkan penggunaan tanah bersama. Unsur terkait tugas dan wewenang ini didelegasikan kepada para pemimpin adat sendiri atau bersama-sama dengan para panutan maupun orang yang dituakan dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan dan dimensi privat hak ulayat terlihat dari hak bersama yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat. Sedangkan hak komunal hanya berdimensi privat yang terlihat hanya mengatur hak milik masyarakat secara bersama.

Hak komunal mempunyai pengertian bahwa anggota masyarakat hukum adat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhannya. Sedangkan hak ulayat yang merupakan kewenangan masyarakat hukum adat, dalam memanfaatkan, mengatur, dan mengelola tanah dan/atau wilayahnya. apabila hak ulayat disamakan dengan hak komunal yang hanya berdimensi perdata maka sama saja, Pemerintah berupaya untuk mengkerdikan hak ulayat masyarakat hukum adat.⁷ Pasal 16 UUPA ayat (1) huruf (h) membuka kemungkinan adanya dua hal yang memerlukan kejelasan dan pengaturan mengenai lebih jauh, yakni kata ‘hak yang belum termasuk dan hak yang bersifat sementara. Pasal 53 menyebutkan bahwa hak yang bersifat sementara adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.⁸

Menurut pandangan peneliti, jika mengikuti penafsiran Pasal 16 UUPA ayat (1) huruf (h) diatas mengenai “hak yang belum termasuk akan ditetapkan dalam undang-undang”, maka terkait istilah hak komunal yang baru muncul pada Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan

⁷ Anak Agung Ayu Intan Puspawati, I Made Arya Utama and I Ketut Wirawan, 2018, *Penunjukan Desa Pakraman Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017*, *Jurnal Hukum Kenotariatan* Vol. 3, No.1, Edisi April <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/view/39490>, diakses tanggal 11 April 2020

⁸ Ahmad Nashih Luthfi, 2019, *Membangun Bersama Rumah Agraria*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 465.

Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu juncto. Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, yang menjadi dasar lahirnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah. Jadi hak komunal tersebut berada di posisi hak perseorangan atau individual.

Ketidakkonsistenan istilah mulai istilah “penetapan hak” yang disebutkan di dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016. Secara gramatikal ”penetapan hak” dalam hukum agraria merupakan untuk tanah negara, padahal yang diatur dalam peraturan tersebut untuk tanah bekas milik adat. Kemudian, melalui penafsiran gramatikal, kata “Penunjukkan” yang berarti dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah proses. Artinya desa adat/*pakraman* baru proses sebagai subjek hak milik bersama (komunal) atas tanah. Kemudian istilah “subjek hak pemilikan” kata “pemilikan” dalam penafsiran gramatikal adalah proses memiliki. UUPA hanya mengatur subjek hak milik yang berarti hak itu sudah lahir dan dimiliki.

Terakhir istilah ”diberikan” itu dipakai untuk tanah negara. Padahal demi hukum hak atas *druwe* desa sudah lahir sejak Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria. Tanah *druwe* desa yang dimiliki desa adat di Bali sudah ditegaskan sebagai tanah hak milik desa adat/*pakraman* melalui penegasan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA. Sehingga jelas tanah *druwe* desa subjeknya adalah desa adat. Hak atas *druwe* desa dapat ditafsirkan sebagai tanah ulayat yang dimiliki oleh desa adat di Bali. Menurut Van Hollen hoven, menambahkan hak ulayat sebagai *beschikkingenrecht* yang kemudian diterima oleh umum dan dipakai sampai sekarang. *Beschikkingenrecht* merupakan suatu hak tanah yang hanya terdapat di Indonesia, suatu hak yang tidak dapat di pecah-pecahkan dan didasarkan pada keagamaan.⁹ Tanah ulayat yang dimaksud sesuai dengan karakter tanah ulayat yang ada di Bali. Menurut pandangan peneliti, tanah hak ulayat di Bali yang dikuasai dan dipergunakan oleh desa adat dan warga desa adat setempat berdasarkan lingkungan kekuasaan atau di Bali disebut berdasarkan *wewidangan* atau wilayah ulayatnya. Tanah *druwe* desa dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

- a. Tanah Adat yang dikuasai oleh Desa adat, seperti : tanah *druwe* desa dan tanah *laba pura*.
- b. Tanah Adat yang dikuasai oleh Perseorangan (masing-masing *krama*/Warga Desa Adat), Seperti; Tanah *Pekarangan* Desa dan Tanah *Ayahan* Desa.¹⁰

Selain itu, ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA tidak perlu lagi keputusan pemberian hak sebagaimana diatur pada Keputusan Menteri Agraria dan Tata

⁹ Sri Hajati, dkk, 2018, *Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 116.

¹⁰ I Made Suasthawa, Dharmayuda, 1987, *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali Setelah berlakunya UUPA*, CV. Kayumas Agung, Denpasar, hlm. 34.

Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017. Karena istilah dalam konversi ada dua penegasan hak dan pengakuan hak. Selain istilah itu merupakan untuk tanah negara. Dari *nomenklatur* yang ketentuan Konversi Pasal II Ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu juncto Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, yang menjadi dasar lahirnya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah sudah terjadi ketidakkonsistenan atau inkonsisten.

Hal ini terbukti *nomenklatur* hak komunal tidak pernah diatur di dalam UUPA dan tidak pernah lahir. Hanya hak ulayat yang diatur di dalam UUPA. Sehingga berdasarkan hierarki norma, Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah tersebut menjadi tidak jelas. Menurut teori jenjang norma hukum yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu konsep *stufenbau* (lapisan-lapisan aturan menurut eselon), ia mengintruksikan pemikiran tentang tertib yuridis.¹¹ Pandangan Hans Kelsen yang disempurnakan Hans Nawiasky yang pada pokoknya menyatakan bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah, dalam pembentukannya harus mengacu kepada norma hukum yang lebih tinggi.¹²

Nampaknya, hakikat teori diatas yang terkandung di dalam Hierarki Perundang-undangan di Indonesia diatur pada Pasal 7 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang disebutkan sebagai berikut;

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah
5. Peraturan Presiden
6. Peraturan Daerah Provinsi
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

Persoalan mengenai lahirnya Keputusan Menteri Agraria dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa

¹¹ Bernard L. Tanya, dkk, 2007, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, CV. Kita, Surabaya, hlm. 128.

¹² Mardian Wibowo, 2015, *Menakar Konsitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-undang*, *Jurnal Konsitusi*, Vol. 12, No. 2, Edisi April <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1221>, diakses tanggal 12 April 2020

Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah. Jika dilihat dan cermati dari penelusuran hierarki perundang-undangan diatas, Keputusan Menteri Agraria dan tata ruang/kepala badan pertanahan nasional nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tersebut berada di bawah undang-undang yaitu Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan ketentuan Konversi Pasal II Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Sehingga ketentuan mengenai hak komunal yang diatur di dalam Keputusan Menteri, nampaknya daya keberlakuannya sangat lemah. Pasal 8 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menyebutkan :

- 1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan salah satunya oleh Menteri
- 2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Memang Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tersebut mempunyai daya mengikat tetapi, sudah jelas dalam Pasal 8 ayat 2 Undang-undang nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan disebutkan bahwa sepanjang ketentuan yang dikeluarkan oleh menteri tersebut diperintahkan oleh undang-undang yang lebih tinggi. Pada konteks Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tersebut, menurut peneliti tidak sesuai dengan undang-undang yang diatasnya karena banyak istilah-istilah yang menyebabkan kerancuan, sehingga tidak mempunyai daya laku yang baik di masyarakat.

Menurut Maria Farida, mengenai daya laku (validitas) atau karena ia mempunyai keabsahan (validity/*Geltung*). Daya laku (validity) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya.¹³ Pada Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 yang mengatur mengenai Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah belum dapat berdaya laku dengan baik karena tidak sesuai dengan undang-undang yang ada diatasnya. Produk hukum mengenai Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 yang mengatur mengenai Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah dalam hukum tata usaha negara bersifat *beschikking*, yang merupakan perbuatan hukum sepihak dari pemerintah dan bukan merupakan kesepakatan antara kedua belah pihak. Sehingga Keputusan tersebut dapat dibatalkan melalui instansi yang lebih tinggi atau pemerintah dalam hal ini Menteri Agraria dan

¹³ Maria Farida Indrati. S., 2007, *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisus, Yogyakarta, hlm. 39.

Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, serta bisa melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Jika dilihat dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang disebutkan pada pasal 9 Ayat (1), Objek pendaftaran tanah meliputi ; Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, gak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai. Kemudian Tanah Hak Pengelolaan, Tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, Hak tanggungan, serta Tanah Negara.

Dalam ketentuan diatas memang dari segi objek pendaftaran tanah tidak ada disebutkan mengenai hak komunal. Akan tetapi, pada dictum kedua Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tersebut, menegaskan bahwa tanah-tanah hak pemilikan bersama (komunal) Desa *Pakraman* yang dipergunakan untuk keperluan adat Desa *Pakraman* dapat didaftarkan haknya berdasarkan pengakuan pemerintah dan masyarakat setempat sesuai ketentuan yang berlaku.

Melalui penafsiran telelogis, Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 memberikan desa adat/*pakraman* dapat mendaftarkan hak atas tanah adatnya melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Melihat ketentuan pendaftaran hak komunal yaitu di satu sisi maksud dan tujuan pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017, yaitu desa adat/*pakraman* bisa mendaftarkan haknya melalui Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 yaitu, untuk memberikan penguatan terhadap tanah adat di Bali dengan cara memberikan jaminan kepastian hukum dengan cara tanah adat di Bali dapat didaftarkan haknya, dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data fisik dan data yuridis yang dihimpun dan di sajikan serta diterbitkannya sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar. Akan tetapi di sisi lain justru melemahkan maksud dari tanah adat di Bali, karena ketidakkonsistenan antara Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 dengan undang-undang yang ada diatasnya sesuai dengan yang peneliti jelaskan diatas.

Sesuai dengan asas hukum *Lex superior derogate legi inferiori* menyatakan hukum yang tinggi (*lex superior*) tingkatannya mengesampingkan hukum yang rendah (*lex inferior*). Dalam hal ini hukum yang lebih tinggi yaitu ketentuan Konversi Pasal II Ayat 1 UUPA mengesampingkan hukum yang lebih rendah yaitu Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-

19.2/X/2017, karena ketidakkonsistenan dari aturan yang lebih rendah. Seharusnya hukum yang rendah mengikuti hukum yang lebih tinggi.¹⁴

Menurut Gustav Radbruch, hukum memiliki tiga aspek yaitu keadilan, finalitas, kepastian hukum.¹⁵ Pada aspek kepastian hukum bertujuan memberikan suatu jaminan bahwa suatu peraturan atau hukum memang sangat benar – benar berfungsi sebagai suatu peraturan yang dilaksanakan dan ditaati.¹⁶ Kepastian hukum sebagai kerangka operasional hukum sehingga ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan sudah secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Secara jelas yang dimaksudkan adalah tidak menimbulkan suatu keragu – ragan atau multitafsir sehingga tidak menimbulkan penafsiran yang berbeda – beda dan dalam pelaksanaan suatu hukum pun menjadi tidak berbeda – beda yang disebabkan ada multitafsir tersebut.¹⁷

Berdasarkan teori kepastian hukum, Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah tidak konsisten dengan istilah yang ada pada aturan di atasnya. Ketidaksesuaian mulai dari makna dan dasar lahirnya keputusan ini berdampak pada ketidakpastian hukum sehingga menyebabkan berdaya laku lemah, bahkan menyebabkan kekosongan hukum terhadap status tanah *druwe* desa di Bali.

Apabila makna hak atas *druwe* desa disamakan dengan hak komunal, maka hak atas *druwe* desa tersebut turun derajatnya. Dalam hierarki penguasaan hak atas tanah termasuk di dalam hak perseorangan. Sehingga jelas dari pemaknaan tanah *druwe* desa menjadi berdimensi hukum privat saja dan menurut pandangan peneliti menimbulkan kecurigaan, dari arah politik hukum pertanahan dengan dikeluarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah. Justru pemerintah berusaha untuk mempersempit kewenangan Desa Adat di Bali dalam penguasaan tanah ulayatnya baik mengusahakan, mempergunakan maupun mengolah tanah yang disebut tanah *druwe* desa dalam arti sempit dan arti luas. Sehingga, apabila kewenangan desa adat di Bali terkait tanah *druwe* desa dipersempit, maka kepentingan penguasa dapat dengan mudah dijalankan. Padahal tanah *druwe* desa memiliki unsur publiknya. Terlihat dari tugas dan wewenang yang di berikan kepala adat dalam hal ini *Bendesa*/Ketua adat untuk mengelola dan mengarahkan tanah adat yang dikuasai oleh desa adat di Bali.

Melalui kontruksi hukum yaitu *Argumentum a Contrario*. Pemerintah dalam hal ini mengeluarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 yang ingin memaknakan sama istilah hak komunal dengan hak *druwe* desa di Bali. Padahal secara jelas dan tegas hak atas *druwe*

¹⁴ <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51375eae3c7d/asas-lex-specialis-vs-lex-superior/diakses-pada-16-april-2020,-pukul-22.00-wita>

¹⁵ Theo Hujibers, 1982, *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisus, Yogyakarta, hlm.163.

¹⁶ Bernard L. tanya, dkk. *Teori Hukum*, 2010, *Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, CV. Kita, Surabaya, hlm. 141-152.

¹⁷ Sudarsono, 2004, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 49.

desa ditetapkan menjadi hak milik desa adat dalam Pasal II Ayat 1 aturan konversi UUPA. Hak atas *druwe* desa dimiliki oleh desa adat dan hak atas *druwe* desa sama dengan hak ulayat yang diatur di dalam pasal 3 UUPA dan hierarki penguasaan atas tanah. Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2-2017 tentang Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah hanya berlaku terhadap tanah *druwe* desa berdimensi privat, tetapi tidak berlaku dalam dimensi publik tanah adat dalam hal ini tanah *druwe* desa.

Bentuk Ideal Pengaturan Tanah Adat Di Bali Sesuai Dengan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Pengaturan tanah di Bali dapat dilihat mulai dari pengakuan hak tradisional masyarakat hukum adat, yang diatur pada pasal 28 I ayat (3) yang berbunyi : identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Hal ini jelas bahwa secara konstitusi pemerintah harus menghormati hak masyarakat tradisional dalam hal ini tanah ulayat atau tanah masyarakat hukum adat dengan cara merumuskan aturan yang jelas dan selaras.

Pengakuan masyarakat hukum adat terhadap tanahnya sesuai dengan semangat dan substansi Pasal 2 ayat (4) UUPA. Secara tegas menentukan penelegasian kewenangan Hak menguasai Negara kepada pemerintah daerah dan masyarakat hukum adat. Artinya UUPA sejak awal sudah menempatkan kedudukan hukum adat sebagai badan pemerintahan dengan kewenangan mengaturnya termasuk dalam hak ulayat. Baru kemudian Pengakuan terhadap tanah ulayat ditegaskan melalui Pasal 3 UUPA. Pengaturan ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA menegaskan salah satunya hak atas *druwe* desa dan demi hukum hak atas *druwe* desa sudah lahir sejak tanggal 24 September 1960. Hak atas *druwe* desa subjeknya pasti desa adat dan Desa Adat sudah mengatur hak-hak atas tanah *druwe* desa di Bali. Terjadinya hak atas tanah ini karena ketentuan undang-undang, yaitu ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA. Konversi hak-hak atas tanah dapat digolongkan menjadi dua, yaitu :

1. Untuk konversi hak atas tanah bekas hak barat
2. Untuk konversi hak atas tanah adat

Dalam hal ini konversi mengenai bekas hak atas tanah adat diatur lebih lanjut dalam PMPA Nomor 2 Tahun 1962 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak Indonesia atas tanah. Pasal 1 PMPA Nomor 2 Tahun 1962, menyebutkan :

”Atas dasar permohonan yang berkepentingan, maka konversi hak-hak yang disebut di dalam Pasal II dan IV ketentuan-ketentuan konversi undang-undang Pokok Agraria menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai dapat ditegaskan menurut ketentuan-ketentuan peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah (LN.Tahun 1961 No.28), sepanjang Peraturan Pemerintah tersebut sudah mulai diselenggarakan di daerah yang bersangkutan”

Pada Pasal 5 ayat (1) menyebutkan, kepala kantor pendaftaran tanah yang bersangkutan memberikan penegasan konversi tersebut dengan sekaligus mendaftarkan hak yang bersangkutan dalam buku tanah menurut Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1961, dengan mengingat ketentuan pasal yang dimaksud dalam pasal 6 ayat 1 huruf a, yaitu hak milik, jika yang mempunyai pada tanggal 24 September 1960 memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Mengenai ketentuan diatas seharusnya tanah *druwe* desa di Bali dapat didaftarkan menjadi hak milik adat, dengan dasar ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA dan di tambah PMPA Nomor 2 Tahun 1962 tentang penegasan konversi dan pendaftaran bekas hak Indonesia atas tanah sebagai aturan penegasan dan pelaksanaannya. Penegasan konversi tersebut dengan sekaligus mendaftarkan hak tanah adat dengan ketentuan Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.

Tetapi ketentuan tegas mengenai tanah ulayat dan lebih khusus mengatur mengenai tanah *druwe* desa tidak diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karenanya perlu diatur mengenai pendaftaran hak ulayat dan lebih khusus mengatur hak *druwe* desa di Bali. Disamping itu tidak ada Peraturan Menteri Agraria yang mengatur mengenai pengaturan pelaksana yang merujuk pada ketentuan Konversi Pasal II Ayat 1 UUPA, yang salah satunya berbunyi tanah *druwe* desa. Sehingga Pasal II Ayat 1 Konversi UUPA khususnya yang berbunyi tanah *druwe* desa di Bali diabaikan oleh pemerintah.

Tanah yang berada di Bali, saat ini sudah dilaksanakan inventarisasi yang pada konteks ini tanah yang berlandaskan atas ukuran siapa yang mempunyai serta menguasai tanah itu, oleh karena itu bisa digolongkan anantara lain :

1. Tanah desa yang seluruhnya secara turun temurun dikelola dan berada dibawah kekuasaan desa adat/pakraman. Misalnya; tanah jalan desa, tanah telajakan setra/kuburan, tanah hutan desa, tanah lapangan atau lapangan desa, tanah pasar desa, Tanah setra/kuburan, Tanah tegak Pura.
2. Tanahdesayangseluruhnya,secaraturun-temurunberadadibawahkekuasaankrama desa serta dimanfaatkan seperti tanah milik pribadi yang disebut dengan istilah "tanah gunakaya" serta melakukan suatu kewajiban kepada desa adat/pakraman, berdasarkan tatanan hukum adat yang tertulis ataupun yang tidak tertulis di desa adat/pakraman masing-masing, misalnya seperti ; tanah telajakan desa, tanah pekarangan desa, tanah ambal-ambal. Dapat dikatakan tanah atau karang ayahan desa
3. Tanah desa yang pada jangka waktu terbatas yang berada dibawah kekuasaan serta dimanfaatkan oleh krama desa, dikelola mempergunakan proses bagi hasil, sesuai persetujuan serta awig-awig desa adat/pakraman yang berkaitan. Misalnya ; tanah laba banjar, tanah laba desa, tanah atau karang ayahan desa.

4. Tanah desa yang saat ini telah berubah dan atau bergeser menjadi tanah milik individu (tanah gunakaya), misalnya ; tanah laba pura yang disertipatkan atas nama pemangku pura, beberapa tanah ambal-ambal, dan tanah teba.
5. Tanah yang dipercayai menjadi tanah hak milik desa sebab berada di kawasan desa adat/pakraman tertentu, berbarengan terhadap hal tersebut ada yang dipercayai sebagai tanah puri (milik keluarga bangsawan di desa adat/pakraman tertentu) serta dipercayai sebagai tanah pura. Berbagai pihak mengatasnamakan sudah ”mempunyai dan atau menguasai” dengan cara turun-temurun atau yang disebut dengan slogan ”mula sube tami ” sebagai landasan ”kepunyaannya”. Misalnya seperti ; Pura Dang Khayangan, Pura Sad Khayangan, serta Pura Khayangan Jagat.
6. Tanah desa yang sudah bergeser peruntukannya menjadi bangunan milik pemerintah dengan tidak berlandaskan hak yang terang dan jelas. Misalnya ; Puskesmas, Sekolah Dasar, Kantor Desa atau Kelurahan, yang didirikan atas tanah desa adat.
7. Tanah desa yang sudah bergeser peruntukannya menjadi jalan untuk desa yang dibuat dengan cara gotong-royong serta dengan diam-diam sudah beralih menjadi jalan pemerintah. Misalnya seperti ; jalan desa yang dipelihara dengan cara hotmix dan ditambah trotoar.
8. Tanah desa yang dimanfaatkan serta berada dalam penguasaan orang lain atau pihak lain yang tak jelas, misalnya ; Telajakan pura atau telajakan desa yang dipergunakan oleh pedagang kaki lima, dengan tidak pengemong pura. Pertama diawali dengan menaruh meja dagangan sederhana, dilangsungkan dengan bangunan darurat, bangunan semi tetap, serta selanjutnya menjadi bangunan permanen.¹⁸

Jika mencermati pada inventarisasi mengenai tanah desa adat/*pakraman* tersebut diatas, terlihat adanya hak milik tanah desa adat/*pakraman* yang lain selain dari tanah yang berada dalam penguasaan serta pemanfaatan oleh desa adat/*pakraman* tersebut harus selalu diperhatikan dan ada dasar mengaturnya, karena tanah merupakan aset penting bagi desa adat di Bali.

Melihat dari perspektif sejarah tanah adat di Bali secara singkat, tidak terlepas dari sejarah desa adat/*pakraman* yang diawali dari perjalanan Rsi Markandya membagikan tanah kepada para pengikutnya. Setelah masa Yogi Markandya, munculah kerajaan Mayadanawa (959-974M) hingga pemerintahan Raja Udayana Warmadewa dan istrinya Gunapriya Dharmapatmi pada tahun 988-1011 M. Pada saat itu berlangsung suatu *Pesamuan Agung*, dimana dicetuskanlah suatu paham *Tri Murti* dan lahir lah lima keputusan pokok yaitu :

1. Paham *Tri Murti* dijadikan dasar keagamaan
2. Pada setiap Desa Adat harus didirikan *Kahyangan Tiga* sebagai penerapan dari paham *Tri Murti*.
3. Pada tiap-tiap pekarangan rumah harus didirikan bangunan suci yang disebut *Sanggah* atau *Merajan*.

¹⁸ Putu Indi Apriani, 2018, *Status Kepemilikan Tanah Adat di Bali Yang Diakui Sebagai Tanah Milik Pribadi*, *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol. 2 No. 3, Edisi Oktober, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/view/44172>, diakses tanggal 11 April 2020

4. Semua tanah-tanah pekarangan dan tanah-tanah yang terletak disekitar Desa Adat yang berarti termasuk tanah-tanah *Kahyangan Tiga* adalah milik Desa Adat yang berarti pula milik *Kahyangan Tiga* dan tanah-tanah tersebut tidak boleh diperjualbelikan.

5. Nama Agama ketika itu adalah Agama Ciwa Budha.

Kalau dilihat kelima putusan pokok di atas, pada putusan nomor 4 (empat) terlihat dapat ditemukan konsepsi hak ulayat dalam arti yang sebenarnya.¹⁹ Karena salah satu hak yang mendasar (*basic right*) bagi desa adat/*pakraman* di Bali yaitu hak ulayat atas tanahnya. Menurut R. Yando Zakaria menyatakan, bahwa esensi dari konsep hak ulayat adalah kedaulatan persekutuan hidup setempat atau wilayah yang menjadi wilayah ulayatnya.²⁰ Hak ulayat atas tanah itu sekaligus mencakup hak atas hutan (desa) di atasnya, dan hak atas isi bumi yang dapat digali secara adat oleh warganya. Bagi *krama* desa, tanah bukan sekedar dianggap sebagai sumber penghidupan (pertanian, perkebunan, pertambangan) secara ekonomi saja. Tanah adalah warisan dari para leluhurnya yang dikubur di dalam tanah itu. *Krama* desa adat/*pakraman* secara spiritual menganggap tanah sebagai jalur hubungan dengan para leluhurnya. Rasa hormat dan terima kasih kepada para leluhur itu dibuktikan dengan menggarap dan memelihara tanah sebaik mungkin.

Tanah desa adat/*pakraman*, inilah yang menurut peneliti disebut hak atas *druwe* atau hak atas *druwe* desa dalam ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA. Tanah *druwe* (*druwe* berarti kepunyaan) juga lazim disebut tanah adat yang oleh beberapa pihak dikualifikasikan sebagai tanah ulayat merupakan tanah bersama yang dikuasai dan dimiliki oleh desa adat secara bersama. Sebagian tanah persekutuan ini penguasaannya diserahkan (*di-derivatif*) kepada *krama* (anggota) desa adat secara individual, disebut Tanah *Ayahan* Desa.²¹

Menurut peneliti, Desa Adat di Bali hanya dapat mengkonversi tanah *druwe* desa salah satunya tanah *plaba* pura menjadi tanah hak milik adat, selain *plaba* pura, tanah *druwe* desa seperti; tanah *druwe* desa dalam arti sempit dan Tanah *ayahan* desa serta tanah *pekarangan* desa di Bali tidak dapat di konversi menjadi hak milik adat. Pada penelitian I Made Suwitra,²² menunjukkan beberapa desa adat Kemenuh Gianyar, Desa Adat Tamanbali Bangli, Desa Adat Ngis Culik Karangasem sudah terjadi peralihan status dari tanah adat yang dikuasai individu (PKD atau AYDS) kemudian menjadi tanah individu penuh berdasarkan konversi. Jika tanah adat di Bali sudah di konversi menjadi hak perseorangan, maka tanah adatnya tersebut akan hilang dan tidak akan pernah lahir kembali. Maka dari itu diperlukan ketentuan pelaksana yang mengatur

¹⁹ S. Hendriatiningsih, A. Budiarta dan Andri Hernandi, *Masyarakat dan Tanah Adat di Bali (Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali)*, *Jurnal Sosiologiteknologi*, Edisi Desember 2008, <https://media.neliti.com/media/publications/41675-none-c4dcf9e8.pdf>, diakses tanggal 11 April 2020

²⁰ Reko Dwi Salfutra, 2019, *Hukum Agraria Indonesia*, Tahafa Media, Yogyakarta, hlm. 66.

²¹ I Gusti Agung Mas Rwa Jayantiari, I Ketut Kasta Arya Wijaya, *Tinjauan Yuridis Pengaturan Tanah Druwe Desa di Bali (Aspek Perlindungan masyarakat Adat Atas Tanah)*, *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* Vol. 1 No 1, Edisi Juni 2017, <https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/wicaksana/article/view/279>, diakses tanggal 21 April 2020

²² I Made Suwitra, *Dampak Konversi UUPA terhadap Status Tanah Adat di Bali*, *Jurnal Hukum* Vol. 17, No 1, Edisi Januari 2010, <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/3898/3474>, diakses tanggal 10 Mei 2020

mengenai konversi hak atas *druwe* desa di Bali supaya lebih rinci mengatur mengenai tanah *druwe* desa dalam arti sempit maupun tanah *druwe* desa dalam arti luas. Berkaitan dengan keberadaan tanah adat di Bali, Windia dan Sudantra menegaskan bahwa tanah milik desa adat berupa tanah desa yang dalam arti sempit disebut tanah *druwe* desa yaitu tanah dimiliki langsung oleh desa adat yaitu : Tanah Pasar, Tanah Lapang, Tanah Kuburan/*Setra*, Tanah *bukti*, Tanah Balai Banjar, Tanah *Laba Pura*, Tanah *Pekarangan* Desa (PKD), Tanah *Ayahan* Desa (AYDS).²³

Mengingat tanah sebagai wilayah merupakan salah satu unsur esensial dari persekutuan (desa adat), sehingga apabila dilakukan konversi, hendaknya tidak sampai menghilangkan status tanah dan subjek pemegang haknya, sehingga terjadi konsistensi kekuatan antara UUPA sebagai hukum nasional dengan hukum adat sebagai hukum lokal, sehingga kata "berdasar" dan "ialah" hukum adat dimaksudkan agar sifat pendaftaran dalam UUPA, mampu mengadopsi filosofi adat dan taat asas.²⁴

Peran desa adat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah terlihat pada Pasal, yaitu :

Penjelasan Pasal 8 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan; Ketentuan dimaksudkan untuk memungkinkan dimasukkannya Tetua Adat yang mengetahui benar riwayat/kepemilikan bidang-bidang tanah setempat dalam Panitia Ajudikasi, khususnya di daerah yang hukum adatnya masih kuat.

Pada Pasal 24 Ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan; Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya. Kemudian penjelasan Pasal 24 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disebutkan; Bahwa kenyataan penguasaan dan penggunaan tanah tersebut selama itu tidak diganggu gugat dan karena itu dianggap diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.²⁵

Dapat dicermati ketentuan mengenai peran desa adat dalam penguasaan tanah adatnya yang tertuang di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hal ini membuktikan bahwa pada peraturan pemerintah tersebut menempatkan desa adat dalam hal ini diwakili oleh *Bendesa*/Ketua adat dan pengurus adat dalam posisi yang istimewa dalam mengetahui riwayat/kepemilikan bidang-bidang tanah yang ada di desa adat setempat. Ditambah lagi ketentuan ada yang mengatur mengenai tanah adat yang ada di desa adat setempat. Apalagi di Desa Adat di Bali

²³ Dewa Gede Agung Satria Yoga Purnama dan Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, 2019, *Desa Adat Dalam Pengelolaan Tanah Adat Bali Berbasis Kebijakan Daerah*, *Jurnal Magister Kenotariatan* Vol. 4, No 2, Edisi Agustus, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/view/51240>, diakses tanggal 9 Mei 2020

²⁴ *Op.Cit.*, I Made Suwitra, hlm. 115.

²⁵ Wayan P. Winida, dkk, 2013, *Kompilasi Aturan Tentang Desa Adat di Bali*, Udayana University Press, Denpasar, hlm. 135.

yang mempunyai hukum adat yang sangat kuat, tentunya mampu mengetahui dan mempertahankan tanah adatnya.

Artinya bahwa, apabila misalnya tanah adat yang di konversi oleh orang perorangan atau secara individu, maka sudah jelas desa adat yang dalam hal ini penjelmaannya masyarakat hukum adat akan menentang, karena ketentuan pasal diatas sudah jelas, apabila bidang-bidang tanahnya tidak benar dan tidak sesuai riwayat tanahnya serta tidak diakui oleh masyarakat hukum adat, maka proses pendaftaran tanah adat yang dilakukan oleh orang-perorangan dan individu akan tidak dapat dilaksanakan.

Maksud peneliti, dalam hal konversi hak atas tanah, tetua adat dan masyarakat hukum adat dijadikan saksi dalam mengetahui tanah tersebut, apakah tanah tersebut termasuk tanah ulayat masyarakat hukum adat atau tanah memang murni dimiliki dan dikuasai oleh oleh perorangan atau individu. Maka sudah jelas bahwa untuk konversi hak atas tanah tidak perlu di khawatirkan lagi, yang terpenting riwayat tanah tersebut diketahui dan dibenarkan oleh tetua adat dan masyarakat hukum adat setempat. Dengan diketahuinya riwayat bidang tanah secara benar dan di saksikan oleh *Bendesa*/Ketua adat akan semakin mengkrucut mengenai subjek pemegang hak tanah tersebut.

Dari uraian pendapat peneliti diatas, diperlukan revisi keseluruhan aturan keputusan penunjukan desa pakraman sebagai subjek pemilikan hak bersama (komunal) atas tanah, karena secara tegas desa adat sebagai subjek hak milik atas *druwe* desa dengan menggunakan dasar ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 UUPA. Di samping itu, Desa Adat di Bali sebagai desa yang otonom dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan menjaga harta kekayaan serta kedaulatannya terhadap tanah ulayatnya.

Menurut Maria SW Sumarjono, mendorong perlunya pengakuan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat. Pemerintah tidak perlu khawatir bahwa pengakuan tersebut akan menimbulkan suatu hambatan bagi pelaksanaan pembangunan. Dalam satu tulisannya ia menulis, "sudah saatnya (bagi pemerintah) untuk menentukan sikap proposional terhadap masalah yang cukup peka, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap hak ulayat".²⁶ Uraian tersebut mengamanatkan pengakuan hak ulayat masyarakat hukum adat dan menghormati dengan memberikan jaminan kepastian hukum dengan bersandar pada hukum yang jelas dan berkeadilan bagi masyarakat hukum adat dan terlebih lagi berkeadilan terhadap hak ulayat masyarakat hukum adat di Bali.

Pada tatanan Peraturan Daerah Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat sudah memberikan penghormatan dan terobosan hukum mengenai tanah adat di Bali seperti yang diatur dalam Pasal 58 , yaitu Tanah Milik Desa Adat didaftarkan atas nama Desa Adat dan Tanah dan *Padruwen* Desa Adat yang tidak berfungsi komersial dibebaskan dari beban pajak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Tetapi aturan Perda ini bersifat dibawah dari hierarki peraturan perundang-undangan, sehingga diperlukan mengenai ketentuan aturan pendaftaran terkait tanah adat di Bali atau Tanah *druwe*

²⁶ Nurhasan Ismail, 2018, *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Cita Intrans Selaras, Malang, hlm. 72.

Desa, sehingga jelas, mana tanah yang termasuk perseorangan dan mana tanah termasuk persekutuan adat di Bali.

Ini diperlukan peran serta Desa Adat di Bali dalam hal ini diwakili oleh *Bendesa*/Ketua adat bersama *prajuru* adat di Bali dalam menentukan secara tegas yang mana termasuk tanah perseorangan untuk masyarakat adat dan yang mana termasuk tanah persekutuan atau tanah ulayat masyarakat hukum adat. Bahkan *Bendesa*/Ketua adat bersama *prajuru* adat di Bali memiliki kewenangan melakukan pengaturan, pengelolaan dan pengawasan *padruwen* desa adat. Setiap pengalihan dan perubahan status *padruwen* desa adat wajib mendapat persetujuan *Paruman*/rapat Desa Adat (Pasal 59 Peraturan Daerah Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat). Ditambah lagi ada aturan setiap desa adat yang disebut *awig-awig* yang mengakomodir terhadap penguatan tanah adat di Bali. Sehingga jelas Peraturan Daerah Bali ini memperhatikan tanah adat yang ada di Bali. Kaitannya dalam *padruwen*/milik desa adat di Bali baik berupa barang bergerak maupun tidak bergerak seperti tanah dan bangunan adat akan berhubungan diakui secara resmi dan eksplisit sebagai objek yang dimiliki oleh Desa Adat di Bali.

Menurut peneliti diperlukan pembaharuan hukum yang ada di atasnya dan melihat sesuai dengan perkembangan perilaku masyarakat hukum adat dan desa adat yang berlaku di Bali. Dalam upaya membuat rancangan undang-undang tentang hak atas tanah perlu dicermati pengaturan hak atas tanah baik sebagai lembaga hukum maupun ditinjau dari aspek hubungan hukum konkrit, ditemukan berbagai hambatan terutama terkait dengan permasalahan regulasi, karena reforma agraria merupakan upaya untuk memberi penguatan aset masyarakat yang berupa tanah dan sekaligus upaya meningkatkan akses masyarakat terhadap tanah.²⁷ Pada konteks ini reforma agraria yang dimaksud peneliti, memberikan penguatan terhadap aset tanah ulayat masyarakat hukum adat Bali, bukan sebaliknya malah mengeluarkan aturan yang melemahkan esensi tanah adat di Bali.

SIMPULAN

Inkonsistensi Penunjukkan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah, PERMEN Agraria Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu, Peraturan Presiden RI Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria, dan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dengan ketentuan konversi Pasal II Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Sehingga melemahkan makna atau eksistensi dari tanah adat di Bali, karena ketidakonsistenan antara Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 dengan undang-undang yang ada di atasnya, maka tidak memberikan jaminan kepastian hukum sehingga mempunyai daya laku yang lemah,

²⁷ Ahmad Setiawan, 2019, *Hukum Pertanahan, Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria*, LaksBang Justitia, Yogyakarta, hlm. 156-157.

bahkan dari ketidakpastian hukum tersebut menyebabkan suatu kekosongan hukum terhadap status dan kedudukan hak atas tanah *druwe* desa di Bali.

Ideal pengaturan tanah adat di Bali sesuai dengan Pasal II Ayat 1 Konversi Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-pokok Agraria, salah satunya berbunyi menegaskan hak atas *druwe* desa dan demi hukum hak atas *druwe* desa sudah lahir sejak tanggal 24 September 1960. Hak atas *druwe* desa subjeknya pasti desa adat dan Desa Adat sudah mengatur hak-hak atas tanah *druwe* desa di Bali. Pada konteks reforma agraria, memberikan penguatan terhadap aset tanah ulayat masyarakat hukum adat Bali dalam hal ini tanah *druwe* desa, bukan sebaliknya malah mengeluarkan aturan yang melemahkan esensi tanah adat di Bali. Sehingga diharapkan pembuat undang-undang segera membuat peraturan perundang-undangan yang sinkron dan berkepastian hukum serta mampu mengakomodir semua jenis tanah *druwe* desa yang ada di Bali.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dharmayuda, I Made Suasthawa, (1987), *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali Setelah berlakunya UUPA*, CV.Kayumas Agung, Denpasar.
- Dwi Salfutra, Reko, (2019), *Hukum Agraria Indonesia*, Tahafa Media, Yogyakarta.
- Hajati, Sri, dkk, (2018), *Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya.
- Huijbers, Theo, (1982), *Filsafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*, Kanisius, Yogyakarta.
- Ismail, Nurhasan, (2018), *Hukum Agraria Dalam Tantangan Perubahan*, Cita Intrans Selaras, Malang.
- Luthfi, Ahmad Nashih, (2019), *Membangun Bersama Rumah Agraria*, Magnum Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Muchsin, H dan Imam Koewahyono dan Soimin, (2014), *Hukum Agraria Indonesia Dalam Persepektif Sejarah*, PT.Refika Aditama, Bandung.
- Najih, Mokhammad dan Soimin, (2014), *Pengantar hukum Indonesia*, Setara Press, Malang.
- S., Maria Farida Indrati, (2007), *Ilmu Perundang-undangan (Jenis, Fungsi dan Materi Muatan)*, Kanisius, Yogyakarta.
- Setiawan, Ahmad, (2019), *Hukum Pertanahan (Pengaturan, Problematika dan Reformasi Agraria)*, LaksBang Justitia, Yogyakarta.
- Sudarsono, (2004), *Pengantar Ilmu Hukum*, PT.Reneka Cipta, Jakarta.
- Tanya, Bernard L., dkk, 2007, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, CV. Kita, Surabaya
- Tanya, Bernard L., dkk, (2010), *Teori Hukum (Strategi Terbit Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Jurnal :

- Andjarwati, Any, Ananda Prima Yurista, and Fajri Matahati Muhammadin, (2017), *The Impacts Of Unclear Law And Border On Environmental Protection: The Case Of The Manggarai Timur And Ngada Regencies Of Flores, Indonesia*, *Jurnal Mimbar Hukum* Vol 29 No. 3, Edisi 2017, <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/24320/19464>, diakses tanggal 21 April 2020
- Gede Rudy, Dewa, (2017), *Perjanian Sewa Menyewa Tanah Pekarangan Desa (PKD) Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Tentang Desa Pakraman*, *Jurnal Notariil* Vol 2, No. 2, Edisi November 2017, <https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/notariil/article/view/410>, diakses tanggal 10 Mei 2020
- Hendriatiningsih, S, A. Budiarta dan Andri Hernandi, (2008), *Masyarakat dan Tanah Adat di Bali (Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali)*, *Jurnal Sosiologiteknologi*, Edisi Desember 2008, <https://media.neliti.com/media/publications/41675-none-c4dcf9e8.pdf>, diakses tanggal 11 April 2020
- Indi Apriani, Putu, (2018), *Status Kepemilikan Tanah Adat di Bali Yang Diakui Sebagai Tanah Milik Pribadi*, *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol 2 No. 3, Edisi Oktober 2018, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/view/44172>, diakses tanggal 11 April 2020
- Jayantiari, I Gusti Agung Mas Rwa, I Ketut Kasta Arya Wijaya, (2017), *Tinjauan Yuridis Pengaturan Tanah Druwe Desa di Bali (Aspek Perlindungan masyarakat Adat Atas Tanah)*, *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan* Vol. 1 No 1, Edisi Juni 2017, <https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/wicaksana/article/view/279>, diakses tanggal 21 April 2020
- Puspadewi, Anak Agung Ayu Intan, I Made Arya Utama dan I Ketut Wirawan, (2018), *Penunjukan Desa Pakraman Sebagai Subjek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP- 19.2/X/2017*, *Jurnal Hukum Kenotariatan* Vol. 3, No.1, Edisi 2018, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/view/39490>, diakses tanggal 11 April 2020
- Purnama, Dewa Gede Agung Satria Yoga And Anak Agung Istri Ari Atu Dewi, (2019), *Desa Adat Dalam Pengelolaan Tanah Adat Bali Berbasis Kebijakan Daerah*, *Jurnal Magister Kenotariatan* 4, No 2, Edisi Agustus 2019, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/ActaComitas/article/view/51240>, diakses tanggal 9 Mei 2020
- Sudantra, I Ketut, (2018), *Implikasi Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 Terhadap Kedudukan Tanah Milik Desa Pakraman*, *Jurnal Magister Hukum Udayana* Vol 7, No. 4, Edisi 2018, <https://ojs.unud.ac.id/index.php/jmhu/issue/view/2976>, diakses tanggal 1 April 2020
- Suwitra, I Made, (2010), *Dampak Konversi UUPA terhadap Status Tanah Adat di Bali*, *Jurnal Hukum* Vol 17, No 1, Edisi Januari 2010, <https://journal.uui.ac.id/IUSTUM/article/view/3898/3474>, diakses tanggal 10 Mei 2020.
- Wibowo, Mardian, (2015), *Menakar Konsitusionalitas sebuah Kebijakan Hukum Terbuka dalam Pengujian Undang-undang*, *Jurnal Konsitusi* Vol. 12, No. 2, Edisi April

2015, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1221>, diakses tanggal 12 April 2020.

Perundang-undangan :

Undang-undang Dasar Tahun 1945, Tambahan Lembar Negara Nomor 6

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Nomor 104 Tambahan Lembar Negara Nomor 2043.

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Tambahan Lembar Negara Nomor 5495

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 86 Tahun 2018 tentang Reforma Agraria ,Tambahan Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 172

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu

Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang P e n u n j u k a n Desa Pakraman di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah

Peraturan Daerah Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2019 Nomor 4, Noreg Peraturan Daerah Provinsi Bali : (4-131/2019)

Internet :

<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt51375eae3c7d/asas-lex-specialis-vs-lex-superior/>, diakses pada 16 April 2020, Pukul 22.00 Wita

<https://properti.kompas.com/read/2015/07/06/150450221/Ihwal.Hak.Komunal.atas.Tanah?page=all>, diakses pada tanggal 15 April, 2020, Pukul 13.00 Wita.