

**EKSISTENSI HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN  
ATAS TANAH ADAT DI BALI  
DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA NASIONAL**

**DISERTASI  
Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Doktor**



**OLEH  
I MADE SUWITRA  
NIM. 0530400003**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2009**

# DISERTASI

## EKSISTENSI HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN ATAS TANAH ADAT DI BALI DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA NASIONAL

Oleh :  
**I Made Suwitra**

Dipertahankan didepan penguji  
pada tanggal **28 Maret 2009**  
dan dinyatakan memenuhi syarat

### Komisi Pembimbing



Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H.  
Promotor



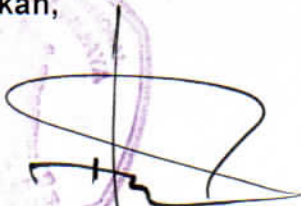
Prof. Dr. Moch. Munir, S.H.  
Ko-Promotor 1



Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H.,M.H.  
Ko-Promotor 2

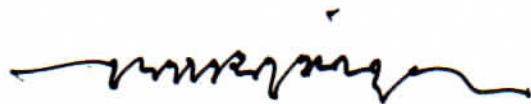
Malang, **23 JUN 2009**

Fakultas Hukum  
Universitas Brawijaya  
Dekan,



Herman Suryokumoro, S.H.,M.S.  
NIP. 131 472 741

Mengetahui :  
Program Doktor Ilmu Hukum  
Ketua,



Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, S.H.,M.H.  
Nip. 130 819 381

## **PANITIA UJIAN AKHIR DISERTASI**

### **JUDUL DISERTASI:**

**EKSISTENSI HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN ATAS TANAH  
ADAT DI BALI DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM AGRARIA NASIONAL**

Nama Mahasiswa : I Made Suwitra  
N I M : 0530400003  
Program Studi : Ilmu Hukum.

### **KOMISI PEMBIMBING**

Promotor : Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH.  
Ko Promotor : Prof. Dr. Moch Munir, SH.  
Ko Promotor : Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.,MH.

### **TIM DOSEN PENGUJI:**

Dosen Penguji 1 : Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH.  
Dosen Penguji 2 : Prof. Dr. Moch Munir, SH.  
Dosen Penguji 3 : Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.,MH.  
Dosen Penguji 4 : Prof. Dr. Made Sadhi Astuti, SH.  
Dosen Penguji 5 : Prof. Dr. Muhammad Bakri, SH.,MS.  
Dosen Penguji 6 : Dr. Sihabudin, SH.,MH.  
Dosen Penguji 7 : Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, SH.,MS.

Tanggal Ujian : 28 Maret 2009.  
SK Penguji :

## PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam Naskah DISERTASI ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Malang, 28 Maret 2009

Mahasiswa



Nama : **I Made Suwitra**  
Nim : 0530400003  
PS : Ilmu Hukum  
PSIH UB

## RIWAYAT HIDUP

I Made Suwitra, lahir di Klungkung Tahun 1960 anak dari I Wayan Puia (alm) dan Ni Nyoman Sukri, suami dari Nyoman Inteni dan ayah dari Putu Arya Swetawijaya, Made Agus Praktyasa, dan Nyoman Prandagita Samadi. Riwayat pendidikan: Sekolah Dasar Negeri 2 Gelgel di Kamasan Klungkung Bali Tahun 1972, Sekolah Menengah Pertama Negeri 1 Klungkung Tahun 1975, Sekolah Menengah Atas Negeri 1 Klungkung Tahun 1979. Menyelesaikan Sarjana Hukum (SH) di Fakultas Hukum Universitas Udayana Denpasar (1984), Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Universitas Udayana Denpasar 2000. Riwayat pekerjaan: Sebagai dosen Kopertis Wilayah VIII yang dipekerjakan pada Fakultas Hukum Universitas Al-Azhar Mataram 1985-1988, pindah ke Fakultas Hukum Warmadewa Denpasar-Bali 1988 sampai sekarang. Pernah mengikuti berbagai kegiatan ilmiah, seperti: Penataran Proses Belajar Mengajar 1985, Penataran Metode Penelitian Dosen 1986 di Denpasar, di Universitas Airlangga Surabaya 1997, sebagai pemakalah dalam penyempurnaan administrasi Fakultas Hukum Universitas Warmadewa dengan judul 'Penyempurnaan Administrasi Pengelolaan Program Studi' Tahun 2002, sebagai pemakalah dalam Simposium Pengembangan Ilmu Hukum dalam Rangka Penegakan Supremasi Hukum di Fakultas Hukum Universitas Udayana Tahun 2003 dengan judul 'Pengembangan hukum dan masyarakat kajian aspek hukum perekonomian adat', sebagai Tim Pembina Desa Sadar Hukum bekerja sama dengan Pemerintah Kabupaten Badung, peserta dalam Seminar Internasional *The Development of Indonesian and Australia Environmental Law: A Comparative Perspective* 2006, peserta dalam Seminar Internasional *On Enviromental Law Development and Reform in Asian Countries, Canada, And Australian a Comparative Perspective* 2008. Pernah menjadi Sekretaris Jurusan Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Ketua Bagian Hukum dan Masyarakat 1990-1997, Pembantu Dekan I dan Sekretaris Senat Fakultas Hukum Universitas Warmadewa 2000-2004, anggota Senat Universitas Warmadewa 2000-2004. Pernah menjadi Dosen Teladan Tingkat Nasional Wakil Kopertis Wilayah VIII 1997, pernah menerima Satya Lencana Karya Satya 10 Tahun 1999 dan 20 Tahun 2008 dari Presiden RI, pernah duduk sebagai anggota Tim Bantuan Hukum Kopertis Wilayah VIII Tahun 1999, Dewan Redaksi Majalah Kertha

Wicaksana Fakultas Hukum Universitas Warmadewa 2000-sekarang. Pernah sebagai Nara sumber program interaktif tentang Eksistensi Peradilan Desa di Bali TV, RRI Denpasar bekerja sama dengan LBH Bali dan sekaligus sebagai konsultan bidang penelitian 2003, sebagai nara sumber dalam program interaktif di Bali TV tentang cara penanganan kasus adat bekerja sama dengan Polda Bali 2007, sebagai narasumber dalam diskusi tentang eksistensi “sanksi kesepekang” di TVRI Denpasar 2008. Mengikuti kursus penilai Amdal yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Lingkungan Hidup dan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat Universitas Brawijaya Malang 2008.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji Syukur dipanjatkan dihadapan Tuhan Yang Maha Esa (Ida Sang Yang Widi Wasa), karena dengan berkat-Nya (*waranugraha*-Nya), penulisan disertasi dengan judul “Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat di Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional” ini dapat diselesaikan. Penulisan disertasi ini didorong oleh adanya motivasi untuk dapat berperan serta dalam proses pembangunan agar tercipta adanya kedamaian, kepastian hukum, dan kemanfaatan untuk menumbuhkan iklim investasi yang sehat yang mampu mendorong kondisi ekonomi masyarakat. Selain itu tanah adat sebagai tanah ulayat tidak diganggu eksistensi. Penulis sangat menyadari bahwa apa yang dapat dihasilkan tidaklah begitu besar, tapi itulah kemampuan yang dimiliki dengan prinsip lebih baik berbuat daripada tidak berbuat sama sekali.

Disertasi ini dapat dirampungkan juga dilandasi dorongan, bantuan dari berbagai pihak, terutama dari Promotor dan Ko-Promotor. Walaupun sudah banyak diberikan masukan, saran dan bahan-bahan hukum, disertasi ini tetap belum sempurna. Namun demikian kepada mereka semua penulis sampaikan dengan ikhlas rasa penghargaan dan terima kasih yang mendalam kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH. Dalam kedudukan sebagai Promotor, Tim Penguji Kualifikasi, Ketua Tim Penilai Proposal, Ketua Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian, yang dengan kerelaannya berkenan menerima untuk mempromosikan saya, yang dengan kesabaran, kearifannya membimbing dan selalu mengingatkan saya melalui SMS untuk selalu berkonsultasi jika sudah jenuh dan bingung, dan bahkan sering mengingatkan untuk dapat menjaga

kesehatan. Di samping itu selalu mengingatkan pada hal-hal prinsip yang dijadikan kajian dan cara menulisnya tak ubahnya “sebagai seorang dalang” yang sedang memainkan wayang yang sedang bertempur. Saya juga banyak diberikan bahan-bahan hukum terutama jurnal yang terkait dengan materi yang ditulis. Walaupun sibuk dengan tugas baru sebagai hakim Mahkamah Konstitusi, tugas sebagai pembimbing tidak pernah ditinggalkan.

2. Bapak Prof. Dr. Moch. Munir, SH. Sebagai Ko Promotor, Tim Penilai Proposal, Tim Penilai Seminar Hasil Penelitian yang secara terbuka telah bersedia menerima penulis untuk membimbing dan selalu menyediakan waktu untuk dapat berkonsultasi yang dengan kesabarannya, kearifannya mendorong agar segera dapat menyelesaikan draf disertasi. Juga telah berkenan memberikan bahan-bahan hukum.
3. Bapak Prof. Dr. I Nyoman Nurjaya, SH.,MH. Sebagai Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Ko-Promotor, Tim Penguji Kualifikasi, Tim Penguji Seminar hasil, yang sejak awal menginjakkan kaki di Universitas Brawijaya Malang telah memantau perkembangan penulis, juga selalu memberikan dorongan agar segera menyelesaikan draf disertasi untuk bisa mengikuti tahapan ujian. Di samping itu sejak awal telah banyak memberikan bahan-bahan hukum yang diperlukan, bahkan dengan kesibukan beliau berkenan membawakan sampai ke Bali, sehingga membangunkan kembali semangat penulis yang sudah mengalami kejenuhan, dan yang secara familier dapat menerima kehadiran penulis setiap saat diperlukan.
4. Prof. Dr. Ir. Yogi Sugito, MS. Rektor Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan kesempatan penulis untuk melanjutkan studi pada Universitas Brawijaya Malang.



5. Prof. Dr. Djangan Sargowo, dr., SpPD., Sp.JP(K), FIHA., FACC. Direktur Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk melanjutkan studi
6. Ibu Prof. Dr. Made Sadhi Astuti, SH. Mantan Kepala Program Studi Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang sekaligus sebagai anggota tim penguji sejak ujian proposal yang sejak awal telah banyak memberikan arahan, bantuan moral, kesempatan, strategi, serta metodologi;
7. Bapak Herman Suryokumoro, SH., MS. Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah memberikan kesempatan dan yang secara tidak langsung memberikan layanan administrasi sehingga penulis dapat menyelesaikan studi ini, juga kepada Mas Imam, Mas Feri, Mbak Kikin, dan Mas Antok yang selalu siap membantu dalam menyelesaikan urusan administrasi dan penyiapan sarana setiap tahapan ujian.
8. Prof. Dr. Komang Gde Bendesa, MADE mantan Koordinator Kopertis Wilayah VIII yang sejak awal memotivasi dan merekomendasi untuk dapat melanjutkan studi pada Program Doktor Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang.
9. Prof. Dr. Ir. Burhanuddin AB, MS. Koordinator Kopertis Wilayah VIII yang memberikan kesempatan untuk melanjutkan studi, dan I.B. Anom Sukartha, SH., MSi Sekretaris Kopertis Wilayah VIII yang telah membantu dalam bidang administrasi untuk dapat melanjutkan studi ini.
10. Prof. dr. IB. Tjitarsa, MPH. (alm) mantan Rektor Universitas Warmadewa Denpasar yang telah memberikan kesempatan dan rekomendasi untuk melanjutkan studi pada Program Doktor.

11. Prof. DR. I Made Sukarsa, SE., MS. Rektor Universitas Warmadewa Denpasar yang dengan kesabarannya tetap memberikan kesempatan dan dorongan penulis agar dapat menyelesaikan studi tepat waktu, demikian pula kepada para Pembantu Rektor, Kepala Biro dan Bagian yang ada di lingkungan Universitas Warmadewa Denpasar.
12. Bapak Drs. Sembah Sebakti Ketua Yayasan Kesejahteraan Korpri Provinsi Bali yang telah memberikan kepercayaan dan bantuan dalam bentuk subsidi dana untuk dapat melanjutkan studi ini, dan Pengurus Yayasan baru yang menggantikan beliau;
13. Bapak I Ketut Wijana, SH. (alm) mantan Sekretaris Yayasan Kesejahteraan Korpri Propinsi Bali yang sudah dianggap sebagai orang tua penulis, yang telah memberikan kepercayaan dan dengan ikhlas memperjuangkan agar penulis dapat diberikan subsidi dana pendidikan dalam melanjutkan pendidikan Doktor.
14. Dekan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar Ni Luh Made Mahendarawati, SH. M.Hum yang terus mendorong penulis agar dapat menyelesaikan studi secepatnya dan telah memberikan bantuan materiil untuk subsidi biaya ujian terbuka.
15. Wakil Bupati Bangli I Made Gianyar, SH., M.Hum. yang telah memberikan bantuan baik moral maupun material.
16. Pemerintah Provinsi Bali, Pemerintah Kota Denpasar, Pemerintah Kabupaten Badung, Pemerintah Kabupaten Gianyar, Pemerintah Kabupaten Bangli, Pemerintah Kabupaten Klungkung, Pemerintah Kabupaten Karangasem, Pemerintah Kabupaten Buleleng, Pemerintah Kabupaten Tabanan yang telah memberikan kesempatan dan izin bagi penulis untuk mengadakan penelitian.

17. Ketua pengadilan Negeri Bangli dan Panitera Pengadilan Negeri Bangli, Ketua Pengadilan Negeri Gianyar IB. Dwi Jayantara, SH., yang telah membantu memberikan bahan hukum yang diperlukan.
18. Bapak Tri Nugraha, SH. selaku Kepala Kantor, Bapak Made Meganada, SH., selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Denpasar dan Bapak I Gede Sukardan Ratmayasa, SH., selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Bapak I Ketut Subargo, SH.,MH., selaku Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara BPN Kabupaten Badung, Bapak Tomi Heimawan selaku Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah, Bapak Agung Gurah selaku Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara BPN Kabupaten Bangli.
19. Mantan Dekan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar, I Nyoman Sumardika, SH.,MKN yang telah mendorong dan mengusulkan penulis untuk mendapatkan subsidi dana pendidikan Doktor dari Yayasan Kesejahteraan Korpri Propinsi Bali.
20. Bendesa Adat dan mantan Bendesa Adat Peminge Benoa, Mantan Ketua Kelompok Nelayan Yasa Segara Benoa, Bendesa Adat Intaran Sanur, Bendesa Adat Canggal, Kelihan Banjar/Kepala Dusun Tegal Gundul Canggal Badung, Bendesa Adat dan mantan Bendesa Adat Kemenuh Gianyar, Bendesa Adat Tamanbali Bangli, Kelihan Adat Siladan Tamanbali Bangli, Bendesa Adat Tusan, Kepala Desa Tusan, Bendesa Adat Tohpati, Kelihan Banjar Togoh A Bungbungan Banjarangkan Klungkung, Perbekel/Penyarikan Desa Adat Ngis, Kepala Desa/Wakil Bendesa Adat Macang, Bendesa Adat, Penyarikan, Juru Raksa Desa Adat Culik Karangasem.

21. Semua dosen pada Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum yang telah ikut serta memberikan andil dan juga menjadi teman diskusi, seperti Bapak Dr. Jazim Hamidi, SH.,MH. dalam memperluas cakrawala penulis, Bapak Prof. Dr. Muhammad Bakri, SH.,MS., Dr. Sihabudin, SH.,MH. yang memberi beberapa masukan sejak ujian proposal dan ujian tertutup, Bapak Dr. A. Latief Fariqun, SH.,MH., yang banyak membantu memberikan bahan hukum yang diperlukan dan berperan serta dalam memberikan masukan saat ujian tertutup.
22. Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, SH.,MS. atas kesediaannya sebagai Penguji tamu saat ujian tertutup, dan yang sejak penulis kuliah di Fakultas Hukum Unud baik pada Strata 1 maupun Strata 2 telah memberikan pengayaan terhadap wawasan penulis yang berdampak pada penulisan Disertasi ini.
23. Teman-teman dosen, seperti I Made Minggu Widyantara, SH.,MH. yang banyak membantu dalam proses penelitian, Simon Nahak, SH.,MH. Ngakan Kompyang Dirga, SH., dalam pengumpulan bahan hukum, I Nyoman Gede Sugiarta, SH.,MH. I Nyoman Sujana, SH.,MH. Luh Putu Sudini, SH.,MH., I Nyoman Putu Budiarta, SH.,MH., IGB. Suryawan, SH.,M.Hum, I Wayan Arthanaya, SH.,MH., Ni Made Jaya Senastri, SH.,MH., I Ketut Gede Beratayasa, SH., Puspa, SH., I Gusti Nyoman Agung, SH.,M.Hum., juga yang lainnya dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Warmadewa yang terus memberikan semangat.
24. Kawan-kawan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Brawijaya Malang angkatan 2005 seperti Budi Pramono, Flora Fricilla Kalalo yang paling awal berhasil memperoleh gelar Doktor, Slamet, Soleh, Sugeng, Silvia, Suwarno, I Nengah Kastika. Teman-teman Angkatan 2006 seperti Go Lisanawati yang

telah banyak membantu memberikan bahan hukum, Ibnu Elmi A.S. Pelu yang sering diajak diskusi, juga Endang Prasetyawati, Agus Sudiryo, yang selalu siap membantu dalam mencari bahan hukum, teman-teman satu kost seperti Bli Made Subudi, Gede Swibawa, I Gusti Putu Muliarta yang sudah berhasil memperoleh gelar Doktor, Gede Riana, Samsyurizaldi, Hairul, Rojak, Gede Agus Indra Tenaya untuk saling mengingatkan dan saling memberi spirit.

25. I Made Mandhi Widiana, SH.,MH. teman yang sangat membantu dalam pengumpulan data primer di Benoa. Juga Nyoman Sena, SH yang telah membantu pengumpulan data di *Desa Adat* Cangggu, Pak Tut Restha yang telah membantu penelitian di *Desa Adat* Macang. Juga Prof. Dr. I Made Weni, SH.,MS., yang sejak awal telah membantu dan memberi semangat untuk melanjutkan studi ke Program Doktor., Prof. Dr. I Putu Gelgel, SH.,MH. yang telah banyak memberi bantuan bahan hukum yang diperlukan.

26. Staf akademika Universitas Warmadewa yang tidak dapat disebutkan secara rinci yang telah mendukung dalam menyelesaikan studi ini.

27. Istri tercinta dan anak-anak tersayang, Ibu, saudara, Keluarga dan Semua pihak yang tidak dapat disebutkan secara rinci dan telah memberikan dorongan dan dukungan baik moral maupun materiil.

Terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dan memberikan dukungan baik moral maupun materiil dan atas kebaikan serta kebersamaannya. Semoga amal dan budi baik yang telah diberikan mendapat pahala yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa.

Malang, 28 Maret 2009

Penulis,

## RINGKASAN

I Made Suwitra, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang. Oktober 2008. Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat di Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional. Promotor Achmad Sodiki, Ko. Promotor Moch. Munir, dan I Nyoman Nurjaya.

Penelitian ini dilatarbelakangi dari adanya pernyataan, bahwa pembentukan UUPA menggunakan hukum adat sebagai sumber utama dan sebagai sumber pelengkap, sehingga diharapkan ada koeksistensi antara UUPA sebagai hukum negara dengan hukum adat sebagai hukum rakyat. Namun dalam implementasinya justru hukum adat dimarginalkan dalam proses pemberian hak atas tanah yang ada dalam wilayah kekuasaannya. Buktinya *prajuru adat* sebagai pemimpin *desa adat* tidak pernah diajak berkoordinasi dan dilibatkan dalam proses pemberian hak atas tanah, pada hal *desa adat* mempunyai lembaga "*siar*" yang dapat berfungsi efektif dalam penyampaian informasi kepada *krama desa* (warga masyarakat). Sebaliknya Pemerintah hanya melibatkan aparat pemerintahan *desa dinas* (desa keperbekelan), lebih-lebih saat dilaksanakannya kebijakan Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) di Provinsi Bali dalam menerbitkan sertifikat secara massal. Oleh karena itu struktur hukum yang menangani masalah pertanahan secara tidak disadari telah melakukan keberpihakan kepada hukum negara, dan mengesampingkan keberadaan hukum adat. Munculnya sengketa terhadap hak penguasaan dan pemilikan atas tanah merupakan salah satu implikasinya, di samping pengakuan atas hak masyarakat hukum adat yang sampai saat ini masih samar.

Masalah yang dikaji meliputi konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan tanah adat, pengakuan dan perlindungan dari negara, dan model penyelesaian sengketanya. Jenis penelitian yang digunakan berupa penelitian hukum normatif yang dilengkapi dengan penelitian hukum empiris disesuaikan dengan masalahannya dengan pendekatan perundang-undangan, historis, analitis, antropologi hukum, dan pendekatan kasus.

Hasil dari kajian dan penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran secara akademik dalam pembaharuan HTN, sehingga secara praktis dapat memperbaiki pencitraan struktur hukum, dan perbaikan kultur hukum masyarakat, sehingga akhirnya dapat mengantisipasi sengketa di bidang pertanahan secara dini.

Temuan penelitian yang diperoleh dari kajian masalahnya, yaitu sebagai berikut:

*Pertama*, Hak Penguasaan tertinggi atas tanah adat ada pada *desa adat*, bukan pada *banjar adat*, yaitu berupa hak untuk mengurus, mengatur, menggunakan, memanfaatkan. Hak penguasaan ini pada dasarnya tetap dilandasi sifat komunalistis religius yang secara otonom diatur oleh aturan-aturan yang diciptakan sendiri oleh masyarakatnya, namun tetap rentan terhadap pengaruh hukum negara yang oleh Moore disebut "*semi-autonomous social field*".

*Kedua*, adanya pergeseran terhadap sumber hak menguasai setelah berlakunya UUPA, yaitu dari hak penguasaan *desa adat* yang awalnya bersifat atributif menjadi bersifat derivatif, karena dengan adanya hak bangsa atas penguasaan tanah dalam UUPA, menunjukkan bahwa hak ulayat *desa adat* juga bersumber dari hak bangsa itu, sehingga eksklusivisme hak ulayat tidak mendapat tempat dalam hukum nasional.

*Ketiga*, pengakuan terhadap eksistensi tanah adat oleh negara masih lemah (*weak legal pluralism*), kondisi ini diperparah dengan adanya penafsiran yang kontradiksi diantara para hakim dari lembaga pengadilan yang diharapkan dapat berfungsi sebagai penyaring atau katub pengaman dalam memberikan kepastian terhadap hak milik masyarakat. Kecuali terhadap pengakuan dan perlindungan hak penguasaan dan pemilikan tanah *laba pura* dapat dinyatakan kuat (*strong legal pluralism*). Untuk tanah-tanah adat yang lainnya perlindungannya dilakukan oleh desa adat sendiri.

*Keempat*, model penyelesaian sengketa secara mediasi dengan teori konflik akan lebih tepat dipergunakan dalam kasus sengketa tanah adat dengan catatan mediator cermat mengakomodasi secara harmoni kepentingan yang dianggap berbeda dengan mengutamakan asas kemanfaatan yang dapat dirasakan oleh para pihak, jika dibandingkan melalui jalur litigasi yang menimbulkan konflik horizontal di desa adat.

*Kelima*, munculnya kasus sengketa tanah adat, lebih banyak disebabkan karena terdapatnya cacat hukum administrasi dalam penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh BPN, dan dalam proses pemberian haknya belum melibatkan *prajuru desa adat*, karena penerapan asas publisitas hanya mencerminkan kebutuhan hukum negara dan mengabaikan hukum adat yang sejak dahulu mengenal corak terang melalui proses "*siar*" yang didahului dengan adanya tindakan *mesadok* (fungsi koordinatif) terhadap adanya perbuatan hukum tertentu.

*Keenam*, ditemukan adanya pergeseran dalam kebijakan pertanahan dalam UUPA, yaitu dari yang bersifat populis dalam mencapai kemakmuran seluruh rakyat kepada tujuan yang cenderung bersifat sekularisme, dikarenakan pilihan orientasi pertumbuhan ekonomi.

*Ketujuh*, hak atas tanah yang bersifat komunal yang dapat disertifikatkan oleh *desa adat* baru hanya sebatas tanah *laba pura* karena hanya *pura* yang diakui sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sesuai Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 556/DJA/1986. Sedangkan *desa adat* sendiri belum diakui sebagai badan hukum, sehingga tanah adat yang dikuasai *desa adat*, seperti tanah *setra*, tanah pasar, tanah lapang, *loloan*, sumber air, *campuhan* ada kalanya diterbitkan sertifikat HGB atas nama subjek hukum lain yang biasanya merupakan pengembang untuk kegiatan kepariwisataan. Sedangkan tanah komunal yang penguasaannya sudah diderivasikan secara individual kepada *krama desa-nya* yang dikenal dengan tanah PKD dan AYDS di beberapa *desa adat* banyak yang sudah beralih statusnya menjadi tanah individu penuh yang akhirnya diperjualbelikan, sehingga fungsi hukum sebagai rekayasa sosial di satu sisi dapat dinyatakan berjalan dalam mencapai kepastian hukum, namun belum memenuhi rasa keadilan, apalagi kemanfaatan dalam konsep komunalistik religius.

*Kedelapan*, tanah-tanah adat yang ada di setiap *desa adat* belum dilakukan inventarisasi, dan pemetaan sehingga belum bisa memberikan informasi secara akurat terhadap luas tanah-tanah adat yang dikuasai dan dimiliki oleh *desa adat*. Wilayah kekuasaan *desa adat* sampai sekarang lebih banyak ditunjukkan dengan batas alam, sehingga menjadi rawan konflik.

*Kesembilan*, Kesadaran masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan dalam upaya mempertahankan tanah ulayatnya menjadi peka ketika dirasakan ada penindasan atau pelecehan terhadap daerah yang disucikan.

Berdasar temuan disimpulkan, bahwa istilah “*druwe desa*” dapat dirumuskan sebagai hak yang bersisi wewenang untuk mengatur, mengurus, menggunakan, dan memanfaatkan tanah seisinya, yang bersumber pada hak bangsa. Istilah “*druwe*” ini dapat dipadankan dengan konsep “penguasaan” seperti yang secara limitatif diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 Ayat (1) UUPA, hanya saja mempunyai wilayah berlaku di masing-masing *desa adat* yang **disuratkan** dalam *awig-awig*-nya. Hak penguasaan terhadap tanah adat saat ini ada yang masih dipegang secara komunal oleh *desa adat*, tapi ada juga yang sudah di derivasi di bawah penguasaan individu (*krama*) *desa adat* dalam bentuk PKD atau AYDS dengan dilekati kewajiban “*ayahan*” oleh *desa adat*. Jika PKD dan AYDS ini dikonversi menjadi hak milik, maka hubungan penguasaannya akan berubah menjadi hubungan pemilikan sesuai dengan konsep hak milik seperti yang diatur dalam Pasal 16 Ayat (1) huruf a jo 20 UUPA. Demikian juga tanah *laba pura* yang menjadi bagian dari “*druwe (n) desa*” sejak disertifikatkan atas nama *pura* menjadi hak milik komunal sebagai badan hukum keagamaan (*pura*) seperti yang diregulasi dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986.

Negara belum mengakui dan melindungi tanah adat secara keseluruhan, karena sejak berlakunya UUPA terjadi peralihan status tanah adat yang dulunya sebagai tanah komunal menjadi hak milik pribadi. Peralihan status hak penguasaan dan pemilikan ini terjadi secara tidak disadari telah mengurangi kewenangan *desa adat*, karena menghilangkan status “*ayahan*” sebagai kewajiban yang melekat pada tanah adat, sehingga relevan dengan pluralisme yang lemah.

Sengketa pertanahan terjadi karena negara (BPN) dalam memberikan keputusan pemberian hak terdapat cacat hukum administrasi, karena pelaksanaan fungsi *social engineering* dari UUPA telah melanggar hak-hak masyarakat. Sedangkan terhadap konflik internal disebabkan adanya ego sektoral dari pemimpin masyarakatnya dan menafsirkan hak ulayat sebagai hak yang bersifat eksklusif. Di samping itu putusan para hakim tidak bersifat ajeg dan bahkan ada yang kontradiksi dengan putusan hakim di atasnya terhadap objek perkara yang sama.

Model penyelesaian sengketa pertanahan dapat dilakukan melalui jalur litigasi dan non-litigasi (mediasi). Namun cara mediasi mempunyai keunggulan tersendiri, yaitu penyelesaian kasus bisa tuntas dengan catatan pihak mediator mempunyai kemampuan menguasai masalah dan mengidentifikasi sumber masalahnya, mempunyai konsep yang jelas, netral, dan mampu menyasikan kepentingan yang berbeda dalam harmoni kemanfaatan materiil dan immateriil. Jadi dirasakan dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum, sekaligus kemanfaatan. Jika dibandingkan dengan penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi, setelah ada keputusan hakim yang mempunyai kekuatan tetap, masih diwarnai tindakan pro kontra dalam masyarakat sampai terjadi konflik horizontal yang menyebabkan perpecahan *banjar*.

Mencermati kondisi yang demikian diperlukan kearifan dan kecerdasan dalam mengelola konflik. Oleh karena itu kepada badan yang melakukan tugas-tugas negara diharapkan dapat memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi status tanah adat yang menjadi bagian dari hak ulayat *desa adat*. Di samping itu perlu dibentuk paradigma baru bagi para penegak hukum yang menilai hukum negara dan hukum adat tidak dalam posisi saling



mengalahkan tapi dalam posisi berdampingan (koeksistensi) untuk saling mengisi sesuai dengan konsep pluralisme hukum yang kuat.

Bagi masyarakat yang ingin menyelesaikan sengketa, sejak awal hendaknya sudah siap untuk menerima putusan yang akan diberikan baik yang dilakukan secara litigasi atau nonlitigasi. *Prajuru adat* hendaknya mampu bersikap netral, dan tidak mengikutsertakan *krama banjar* yang lainnya yang tidak tersangkut dengan perkara (perdata) untuk menghindari perpecahan intern.

Untuk mewujudkan pengakuan dan perlindungan negara terhadap eksistensi tanah-tanah adat, Kepala BPN Pusat perlu menetapkan dan menunjuk *desa adat* sebagai subjek hukum yang dapat memiliki hak atas tanah, karena *desa adat* mempunyai karakteristik yang khas, yaitu sebagai lembaga sosial yang religius, yaitu di samping mempunyai *Pura Kahyangan Tiga* dan pura lain yang ada di wilayahnya, kecuali *pura* keluarga atau *pura kawitan*, juga mempunyai tanah pasar, tanah *setra*, tanah lapang, jalan (*margi* dan *rurung*), sumber air (*kelebutan toya*), *loloan*, *campuhan* yang selama ini belum bisa didaftarkan.

Dengan ditunjuknya *desa adat* sebagai subjek hukum akan ada koeksistensi UUPA sebagai hukum negara dengan hukum adat sebagai hukum rakyat, sehingga hak milik yang berbasis komunitas dalam pengelolaan sumber daya alam dapat didaftarkan untuk disertifikatkan atas nama *desa adat* seperti halnya penunjukan *pura*, sedangkan tanah PKD dapat diterbitkan HGB, dan tanah AYDS diterbitkan Hak Pakai di atas tanah hak milik *desa adat*. Dengan demikian ke depan dapat dihindari adanya peralihan tanah PKD dan AYDS menjadi hak milik individu penuh seperti yang terjadi selama ini, juga dapat dihindari adanya konflik dalam bidang pertanahan.

Dalam rangka pembaharuan UUPA atau pembentukan HTN, pengaturan hak milik yang berbasis komunitas dari masyarakat hukum adat (*desa adat di Bali*) dapat dijadikan sebagai salah satu bagian dalam pengaturan hak milik untuk mencapai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan, sehingga masyarakat hukum adat akan mempunyai posisi tawar terutama jika berhubungan dengan pihak luar dalam mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada rakyat.

## SUMMARY

I Made Suwitra, Doctorate Program in Law of Brawijaya University - Law Faculty. February 2008. The Existences of Tenure Rights and the Possession of *Adat* Land at Balinese in the Perspective of National Agrarian Law. Promotor Achmad Sodiki, Co.-Promotor Moch. Munir, and I Nyoman Nurjaya.

The background of this research is begin with the statement that Basic Agrarian Legislation of 1960 (UUPA's) forming which use the traditional law (*adat* law) as main sources and complementary sources is needing the co-existences among UUPA as a state law and traditional law as a folk law's expectation. Unfortunately, in the process of implementation to realize the land tenure rights in territorial competencies, traditional law was marginalized. It mean *prajuru adat* as commander of traditional village (*desa adat*) is never asked to get coordination and be involved deep in the process of realizing the land tenure rights, although traditional village have a *siar* organization which can disseminate information effectively to traditional of society (*krama desa adat*). On the contrary, Government is just involve the administrative governance agencies. It is more seen while the Project Operation of Agrarian State (PRONA) policy of government was implemented in Balinese Province which publishes a mass certificate. Thus without unrealized, the legal structure which handle land affair have done partialness to the state law, and ignored the presence of the traditional law. The appearances of the dispute of the right for land tenure and possession is the one of its implication, beside the unclearness of the confession of traditional law society.

This research will examine problem including the concept and regulation concerning the right of tenure and possession of *adat* land, confession and protection by state, and dispute settlement models. The research type that taken in this research is normative legal research comprehends with empirical legal research. It is conformed to the legal problem. Research approach that has been taken in this research is by using statute approach, historical approach, analytical approach, anthropological of law approach and cases approach.

The result of this study and research is expected to give an academic thinking contribution in National Law of Land (HTN) renewal. Thus it is practically could improve the legal structure image, and legal culture of society. According to that, it can be used to anticipate the dispute settlement in land field.

This research finding is as follows:

*First*, The supreme tenure of *adat* land right is lying on the traditional village, not on the *banjar adat*. That right is including right to manage, arrange, and utilize of land. Basically tenure of *adat* land is base on the religious communalistic character which controlled by society self regulation autonomous. But it is still vulnerable to states law influences. Moore justifies this problem area as "semi autonomous social field".

*Second*, there is a shifting power paradigm of tenure right's sources after Government implemented UUPA, which is originally the tenure rights of traditional village had attributive power into derivative power. The existences of state power on land tenure's right in UUPA was indicate that *hak ulayat* of traditional village is based on the states right. It means that the exclusivist character of *hak ulayat* (*beschikkingsrecht*) doesn't get place in National Law.

*Third*, the recognition of *adat* land existences by states is still weak (weak legal pluralism). This condition become worse because of the contradiction

interpretation among judges of judicial agents which expected could be functioning as a buffer or safety valve in ways to give certainty to community's property rights. But the acknowledgment and protection of tenure's right and *laba pura* land property can declared for strength (strong legal pluralism). For protection of another *adat* land is given by their traditional village.

*Forth*, the dispute settlement model of mediation with conflict theory based is will be more proper to used in handling the cases of *adat* land dispute. But the main point is mediator should be precisely accommodate through harmonizing the distinguish interest to accentuate utility principle of the party. It is differing from litigation stripe which can evoke horizontal's conflict at traditional village.

*Fifth*, the arising of *adat* land dispute cases is approximately caused by invalid administration law in land's rights application decree publication by BPN. And in the fulfillment process of its rights doesn't involving the *prajuru desa adat* yet. It is because that publicity principle just reflect states law requirement. It ignores traditional law which has "*siar*" process pattern, which preceded by *mesadok* conduct (coordinative function) to special law conduct.

*Sixth*, there is a shifting of land policy in UUPA, which is originally have populist's character in achieving society prosperity to the tending of pro-capital character because of economic growth orientation option.

*Seventh*, the communal character of rights of land that could be certifying by traditional village is just *laba pura* land. The reason is only temple (*pura*) has had already recognized as religionist legal entity, which is can have land property's right according to the Internal Affair Ministry Decree Number SK 556/DJA/1986. Tradisional village itself has no recognition yet as a legal entity. In accordance with that, when HGB (right to utilize building) certificate for *adat* land which controlled by traditional village, like *setra* land, *adat* land, open field, *loloan*, water resources, *campuhan* was issued, it is issues on behalf of other subject of law name which usually using a developer for tourism name. Whereas for the communal land which its tenure right has been derivative individually to their traditional of society (known as PKD/AYDS land), is already changed over full individually that finally trade of. In this taste, law with its function as tool of social engineering for giving legal certainty is well done, but not in the context of justice accomplishing and especially for the utility in the religious communal concept.

*Eighth*, there is still no inventorying and mapping activity of *adat* land in each of traditional village yet. It means that no precisely information yet about the width of *adat* land which has been mastering and controlling by traditional village. The existence of traditional village jurisdiction power is only shown with natural border, and it is being sensitive for conflict occurring.

*Ninth*, the awareness of *adat* law's society as a unity to maintain their *tanah ulayat* is being sensitive when oppressed or despised to their holy land.

Based on that research findings, it conclude that the term "*druwe desa*" can be formulated as a right which have contain of arrangement, management, using, and exploitation land and its content, and based on the nation right's authority. Here, the term of "*druwe*" is correspond with tenure concept which strictly state at article 33 sub paragraph (3) UUD NRI 1945 jo. article 2 sub paragraph (2) UUPA. But they have their own jurisdiction in each traditional village that has been written explicitly in the *awig-awig*. In *awig-awig*, the tenure of *adat* land is still handled by traditional village communally, but also derivatively into individual tenuring (*krama*) in the form of PKD or AYDS which has "*ayahan*"

obligation by traditional village. If PKD or AYDS is converted into a property ownership, then its tenure relationship will change as ownership relationship according with the concept of property rights in article 16 subparagraph (1) a jo. Article 20 UUPA. Temple land (*laba pura*), which partly arrange of become the community property rights of *druwe (n) desa*, is appear as religiosity legal entity as regulated in Internal Affair ministry Decree Number SK/556/DJA/1986

State doesn't recognize and protect *adat* land wholly yet. After UUPA implementation, there is a shifting of *adat* land status from communal land into personal ownership. This shifting is unrealized has been reducing authority of traditional village, and remove the status of "*ayahan*" as obligation or liabilities including in the *adat* land. It is describe of a poor pluralism.

The dispute of land happens because the process of fulfillment of rights by BPN is through an invalid of administrative law mechanism. Here, the function of social engineering of law implementation of UUPA was breach community rights. While internal conflict happens because of by sector ego from their community leader and interpretation of *hak ulayat* as exclusive rights. Beside that, judicial decision was not continually and even contradictive one another.

Dispute settlement model on land field is can be implemented using litigation and non-litigation (mediation) stripe. Mediation will be success if mediator has ability of problems comprehension and ability to identify the problem sources, have a distinct concept, neutral, and ability to harmonizing differ interest into material and immaterial utility. So here will be give legal justice and legal certainty. In comparison with litigation stripe, there is still pro and contra in society after judges giving his judicial decision. It is can caused horizontal conflicts with evoke *banjar* dissension also.

It is needed to act wisely and intelligently of management conflict according to the arisen problem. Thus, here the states agents who do the state function should be able to give recognition and protection to the *adat* land status existences as a part of *hak ulayat* of traditional village. Beside that a new paradigm of valuing state law and traditional law as a coordinative (co-existences) position and not in the superlative position for law enforcement agent is needed. The co-existences position is for shows the strong concept of legal pluralism.

For the society who want to settle their dispute is should be prepare to receive all the decision through litigation or non litigation stripe. *Prajuru adat* should have ability of standing in neutral ways and excluded another traditional of society which is not related with (civil) cases to avoiding internal evoke.

In order to realizing the recognition and protection from Government to *adat* land existences, then the head of BPN is should be constitute and appoint traditional village as subject of law which completed with right of land tenure. It is because traditional village has a unique characterize as religious charity entity. Traditional village has *Pura Kahyangan Tiga* and other *pura* in their own jurisdiction, except family *pura* or *pura kawitan*, and also market land, *setra* land, open field, road (*margi* and *rurung*), water resources (*kelebutan toya*), *loloan*, *campuhan* which can not registered yet.

By then, there will be occurring co-existences between UUPA as states law and *adat* law as folk law. Accordance with that the community based property rights in natural resources management can register to be certified as traditional village name as usually in the context of appoint *pura*. For PKD land can issued with right to utilize building (HGB), and AYDS issued with usage right

(HP) above traditional village land ownership. Hence the effort to shifting PKD and AYDS land into fully individual ownership right as what occurs in this time can be avoided in the future. And there is a way also to avoiding conflict in land affair.

In order to UUPA renewal or HTN reforming, the arrangement of community based property rights (traditional village in Balinese Province) can be a part of the property right arrangement which is supposing to achieve legal certainty, legal justice, and legal utility. Thus it is can bring a strong and good bargaining position of *adat* law society to other party, especially related with outsider party in order to achieve an abundantly prosperity for society.

## KATA PENGANTAR

Pembentukan Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disingkat UUPA didasarkan pada hukum adat baik sebagai sumber utama maupun sebagai sumber pelengkap, sehingga UUPA sebagai hukum negara dengan hukum adat sebagai hukum rakyat diharapkan dapat berkoeksistensi dalam pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah.

Tujuan pembentukan UUPA adalah untuk menciptakan kepastian hukum melalui pendaftaran tanah. Bagi tanah-tanah adat pendaftarannya dapat dilakukan melalui konversi sesuai dengan ketentuan Pasal II Aturan Konversi UUPA. Akibat adanya aturan konversi ini, terjadi individualisasi terhadap tanah-tanah adat (*druwe desa*) seperti PKD dan AYDS yang pada dasarnya bersifat komunal religius, karena pemegangnya dilekati “*ayahan*” yaitu kewajiban baik berupa tenaga maupun materi yang akan ditanggung untuk mendukung setiap kegiatan upacara *yadnya* di *Kahyangan Tiga* milik *desa adat*.

Pendaftaran tanah PKD dan AYDS ini akan lebih mudah dilakukan ketika ada proyek dari pemerintah seperti Proyek Nasional Agraria (Prona), atau Proyek Rehabilitasi Perkebunan Tanaman Ekspor dari Dinas Perkebunan, di mana implikasi dari pendaftaran ini tampaknya tidak disadari oleh *prajuru desa adat*, karena ada kalanya oknum *prajuru adat* menjadi subjek di dalamnya. Di samping itu proses pendaftaran tidak mengalami hambatan, karena terhadap tanah ini telah dikeluarkan surat pajaknya yang mempertegas rasa kepemilikan dari pemegangnya, serta secara *ipso facto* telah menguasai lebih dari 20 tahun yang dapat dibuktikan dengan surat keterangan sporadik dari kepala desa.

Tanah-tanah adat sebagai *druwe desa* yang lain seperti tanah *laba pura*, tanah *setra*, tanah pasar, tanah lapang, tanah *tegak banjar*, sumber air, *loloan*,

*campuhan*, belum dapat didaftarkan, karena *desa adat* belum diakui sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah terutama oleh BPN, alasannya karena secara normatif belum ditunjuk sebagai subjek hukum seperti yang secara limitatif dinyatakan dalam PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Oleh karena itu dalam kondisi tertentu tanah-tanah sebagai *druwe desa* ini ada kalanya didaftarkan atas nama pribadi *prajuru adat*, *prajuru pura*, *pemangku pura* seperti yang terjadi terhadap *laba Pura* Meru di Sesetan, *laba Pura Sada Kapal Badung* sehingga secara tidak langsung dapat mengingkari hak penguasaan *desa adat* sebagai persekutuan atau hak pemilikan *pura*. Sedangkan kepastian hak yang dijamin adalah seseorang yang disebut dalam sertifikat hak itu.

Setelah dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986 tentang Penunjukan *Pura* Sebagai Badan Hukum Keagamaan Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, maka tanah-tanah *laba pura* dapat didaftarkan atas nama *pura*. Dalam kenyataannya masih banyak tanah *laba pura* yang belum didaftarkan.

Sengketa dalam bidang pertanahan yang terjadi saat ini, menjadi menarik untuk diteliti dan dikaji secara ilmiah dalam upaya menyamakan pandangan terhadap konsep penguasaan dan pemilikan atas tanah adat. Di samping itu dari kasus yang dicermati juga akan dapat dikaji pengakuan dan perlindungan negara terhadap eksistensi tanah adat yang secara konseptual telah ditegaskan dalam berbagai peraturan perundang-undangan, seperti Pasal 18 B Ayat (2) UUD 1945 jo Pasal 2 Ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004. Juga dikaji model penyelesaian sengketa yang dianggap paling efektif, latar belakang terjadinya sengketa, akhirnya dapat diberikan simpulan sebagai temuan penelitian.

## DAFTAR ISI

	hal
JUDUL .....	i
PENGESAHAN .....	ii
PANITIA UJIAN AKHIR DISERTASI .....	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI .....	iv
RIWAYAT HIDUP .....	v
UCAPAN TERIMA KASIH .....	vii
RINGKASAN .....	xiv
SUMMARY .....	xviii
KATA PENGANTAR .....	xxii
DAFTAR ISI .....	xxiv
DAFTAR SINGKATAN .....	xxvii
GLASORIUM .....	xxviii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	21
1.3. Tujuan Penelitian .....	23
1.4. Manfaat Penelitian .....	24
1.5. Keaslian Penelitian .....	25
<b>BAB II METODE PENELITIAN</b> .....	<b>41</b>
2.1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Masalah .....	41
2.2. Penentuan Daerah Penelitian .....	46
2.3. Sumber dan Jenis Data .....	48
2.4. Teknik Pengumpulan Data .....	49
2.5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data .....	51
<b>BAB III KERANGKA TEORI</b> .....	<b>53</b>
3.1. Teori Hak Milik .....	53
3.1.1. Teori hukum alam .....	53
3.1.2. Teori Metafisik .....	58
3.2. Hukum sebagai Sarana Melakukan Rekayasa Sosial .....	59
3.3. Sistem Hukum .....	66
3.4. Penyelesaian Sengketa .....	77
3.4.1. Teori Konflik .....	77
3.4.2. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan.....	80
3.4.3. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan.....	82
3.4.4. Penyelesaian Sengketa Secara Konkret.....	84
<b>BAB IV KERANGKA KONSEP PENELITIAN</b> .....	<b>86</b>
4.1. Konsep Eksistensi .....	86
4.1.1. Konsep pengakuan .....	86
4.1.2. Konsep perlindungan .....	88
4.2. Konsep Penguasaan dan Pemilikan .....	90
4.2.1. Konsep Penguasaan .....	90
4.2.2. Konsep Dasar Pemilikan .....	93
4.3. Konsep Tanah Adat .....	96
<b>BAB V TIPOLOGI MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI</b> .....	<b>99</b>
5.1. Istilah dan pengertian .....	99
5.2. Desa adat dalam perspektif sejarah .....	107



	5.3. Struktur kelembagaan Desa Adat .....	119
	5.4. Keanggotaan Desa Adat .....	128
	5.5. Hubungan Desa Adat dengan Desa Dinas .....	129
	5.6. Hubungan Desa Adat dengan Tanah Adat.....	141
BAB VI	KONSEP DAN REGULASI HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN ATAS TANAH ADAT.....	148
	6.1. Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat di Bali dalam Realita .....	148
	6.1.1. Hak milik individu .....	161
	6.1.2. Hak milik komunal .....	171
	6.2. Konsep Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat dalam Hukum Adat (Awig-awig) di Bali .....	179
	6.3. Konsep dan Regulasi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat dalam Agrarisch Wet 1870-55 .....	184
	6.4. Konsep dan Regulasi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat dalam UUPA .....	192
	6.5. Dampak Ketentuan Konversi Terhadap Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah-tanah Adat di Bali .....	203
BAB VII	PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN NEGARA TERHADAP HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH ADAT .....	214
	7.1. Pengakuan dan Perlindungan Negara Perspektif Filosofis.....	214
	7.2. Pengakuan dan Perlindungan Negara Perspektif Yuridis ...	219
	7.2.1. Hukum adat sebagai sumber utama dalam pembangunan HTN .....	225
	7.2.2. Hukum adat sebagai pelengkap dalam pembangunan HTN .....	238
	7.3. Pengakuan dan Perlindungan Negara Perspektif Sosiologis .....	246
BAB VIII	KASUS DAN ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH ADAT.....	251
	8.1. Sengketa Rebutan Tapal Batas Desa .....	251
	8.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa .....	251
	8.1.2. Upaya penyelesaian .....	253
	8.1.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	257
	8.2. Kasus Sengketa Tanah Laba Pura .....	258
	8.2.1. Kasus Culik .....	258
	8.2.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa .....	258
	8.2.1.2. Upaya penyelesaian .....	260
	8.2.1.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	261
	8.2.2. Kasus Kusuma Sari .....	263
	8.2.2.1. Latar belakang .....	263
	8.2.2.2. Upaya penyelesaian .....	264
	8.2.2.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	265
	8.3. Kasus Sengketa Tanah AYDS dan PKD .....	266
	8.3.1. Kasus Tusan .....	266
	8.3.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa.....	266
	8.3.1.2. Upaya penyelesaian .....	269
	8.3.1.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	271

8.3.2. Kasus Kemenuh .....	271
8.3.2.1. Latar belakang timbulnya sengketa .....	271
8.3.2.2. Upaya penyelesaian .....	272
8.3.2.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	273
8.3.3. Kasus Siladan .....	277
8.3.3.1. Latar belakang timbulnya sengketa .....	277
8.3.3.2. Upaya penyelesaian .....	278
8.3.3.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	282
8.4. Kasus Sengketa Tanah Desa .....	288
8.4.1. Kasus Peminge .....	288
8.4.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa .....	288
8.4.1.2. Upaya penyelesaian .....	291
8.4.1.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	292
8.4.2. Kasus Loloan .....	293
8.4.2.1. Latar belakang timbulnya sengketa.....	293
8.4.2.2. Upaya penyelesaian .....	296
8.4.2.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	303
8.5. Kasus Sengketa Tanah Setra .....	303
8.5.1. Latar belakang timbulnya sengketa .....	303
8.5.2. Upaya penyelesaian .....	306
8.5.3. Hasil penyelesaian sengketa .....	308
8.6. Analisis .....	309
8.6.1. Konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan tanah adat .....	309
8.6.2. Pengakuan dan perlindungan negara terhadap eksistensi tanah adat sebagai ulayat desa adat .....	322
8.6.3. Latar belakang dan model penyelesaian sengketa .....	330
BAB IX   SIMPULAN DAN SARAN .....	341
9.1. Simpulan .....	341
9.2. Saran .....	346
DAFTAR PUSTAKA .....	352
DAFTAR INDEKS .....	364
DAFTAR RESPONDEN DAN INFORMAN .....	366
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
Lampiran I     :	Peta Kasus Lolosan
Lampira II     :	Kesepakatan Kasus Kusumasari Sanur
Lampiran III   :	Kesepakatan Kasus Peminge Benoa Badung
Lampiran IV    :	Pemunder Desa Adat Culik (terjemahan)
Lampiran V     :	Contoh Awig-Awig Desa Adat
Lampiran VI    :	Surat Izin Penelitian
Lampiran VII   :	Daftar Contoh Kasus Peralihan Status Tanah Adat Melalui Konversi dalam PRONA

## DAFTAR SINGKATAN

ABs	: Agrarische Besluit
AYDS	: Ayahan Desa
AW	: Agrarische Wet
BPN	: Badan Pertanahan Nasional
BW	: Buergerlijk Wetboek
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
HP	: Hak Pakai
HGB	: Hak Guna Bangunan
HGU	: Hak Guna Usaha
HMI	: Hak Milik Individu
HMK	: Hak Milik Komunal
HP	: Hak Pakai
HPL	: Hak Pengelolaan
HPT	: Hak penguasaan tanah
HTA	: Hukum Tanah Adat
HTN	: Hukum Tanah Nasional
IS	: Indische Staatsregeling
KB	: Koninklijk Besluit
Keppres	: Keputusan Presiden
KPR-BTN	: Kredit Pemilikan Rumah-Bank Tabungan Negara
LKMD	: Lembaga ketahanan masyarakat desa
LPD	: Lembaga Perkreditan Desa
LPSK	: Lembaga Perlindungan Saksi Korban
MA	: Mahkamah Agung
MDP	: Majelis Desa Pakraman
MPLA	: Majelis Pembina Lembaga Adat
NJOP	: Nilai Jual Objek pajak
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
OG	: Ondernemingsgrond.
PBB	: Pajak Bumi dan Bangunan
Permeneg	: Peraturan Menteri Negara
Perda	: Peraturan Daerah
Permen	: Peraturan Menteri
Perumnas	: Perumahan Nasional
PKD	: Pekarangan Desa
PKR	: Pekarangan
PP	: Peraturan Pemerintah
Prona	: Proyek Nasional Agraria
PRPTE	: Proyek Rehabilitasi Perkebunan Tanaman Eksport
RR	: Regerings Reglemen
SHM	: Sertifikat Hak Milik
UU	: Undang-undang
UUPA	: Undang-undang Pokok Agraria
SG	: Sunan Grond
Tap MPR	: Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat

## GLOSARIUM

Daftar kata dengan penjelasannya dalam bidang tertentu/kamus dalam bentuk ringkas

### A

- Ajeg Bali : Bali yang terbangun secara seimbang tidak saja pada pemanfaatannya lingkungannya, juga merata dalam penikmatannya.
- Ayahan : Kewajiban yang dibebankan kepada anggota (*krama*) *banjar/desa adat* dalam menunjang kesinambungan banjar/desa adat itu sendiri dalam segala aktivitas yang berkaitan dengan filosofi komunal religius.
- Awig-awig : Aturan tingkah laku yang berlaku dalam suatu desa (adat) baik yang belum disuratkan atau yang sudah disuratkan untuk pengokohan serta menguatkan suatu desa adat supaya tidak rusak, untuk menjamin tegaknya desa adat.

### B

- Banjar : Kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari desa adat, serta merupakan kesatuan ikatan tradisi yang sangat kuat dalam satu kesatuan wilayah tertentu, dengan seorang atau lebih pimpinan, yang dapat bertindak ke dalam maupun ke luar dalam rangka kepentingan warganya dan memiliki kekayaan baik materiil maupun immateriil.
- Bendesa/Kelihan Desa : Pucuk pimpinan desa adat.
- Batu Tumpeng Ngandang : Batu dalam bentuk kerucut (tumpeng) yang rebah (melintang)
- Bhisama : Perintah-perintah, larangan-larangan, petuah-petuan atau nasihat-nasihat yang dikeluarkan oleh seorang pandita, raja atau para leluhur untuk menata dan mengarahkan perilaku manusia dalam masyarakat.
- Bhuta yadnya : Upacara korban suci yang dilandasi perasaan tulus ikhlas yang dipersembahkan kepada para buta kala.

### C

- Candi Bentar : Bangunan gapura berupa candi yang terbuka dan biasanya ada di areal awal memasuki suatu *pura*.

### D

- Desa adat : Kesatuan masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (Kahyangan Desa)

yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

- Desa Dinas : Suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai satu kesatuan masyarakat hukum termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi Pemerintahan terendah, langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- Desa dresta : Kebiasaan, aturan-aturan yang hanya berlaku dalam satu desa adat.
- Desa Kala Patra : Konsep tentang proses penyesuaian diri menurut tempat, waktu, dan keadaan
- Dedauhan : Pemberitahuan dari banjar atau desa kepada warga (krama) yang berkaitan dengan kebijakan yang tidak di sampaikan dalam paruman (rapat)
- Dresta : Pandangan suatu masyarakat mengenai suatu tata krama pergaulan hidup atau kepatutan yang dikenal dalam masyarakat dan dijadikan pedoman hidup serta bersumber dari sastra (tulisan), buku agama, tradisi, kebiasaan setempat.
- E
- Eigendom : Hak Milik
- Erfpacht : Hak sewa turun-temurun
- J
- Jengah : Semangat untuk bersaing (*competitive pride*)
- Jero Mangku : Petugas keagamaan di *pura* tertentu yang mengantarkan umatnya dalam menghubungkan diri dengan Tuhan (*Ida Sang Yang Widi Wasa*)
- K
- Kahyangan jagat : Tempat suci yang dijadikan tempat pemujaan oleh seluruh umat Hindu, seperti Pura Besakih.
- Kahyangan Tiga : Tiga tempat suci yang utama dalam sebuah desa adat, yaitu Pura Puseh, Pura Desa, dan Pura Dalem
- Karma Phala : Hukum sebab akibat, hukum aksi reaksi, hukum usaha dan nilai.
- Kasinoman : Salah satu unsur pembantu dari pengurus desa adat.
- Kuna dresta : Kebiasaan-kebiasaan, aturan-aturan yang dipakai pedoman dalam kehidupan

		masyarakat yang diwarisi secara turun temurun dan berlaku sejak jaman dahulu.
Krama desa	:	Mereka yang menempati <i>karang desa/karang banjar</i> dan atau bertempat tinggal di wilayah <i>desa/banjar</i> atau di tempat lain yang menjadi warga <i>desa/banjar</i> .
Krama Desa Seket	:	Warga desa yang terdiri dari 50 kepala keluarga yang dianggap sebagai keturunan dari warga pembuka desa pada jaman dulu, dan mempunyai tugas atau kewajiban (ayahan) sebagai warga yang secara pokok bertanggung jawab terhadap tugas-tugas setiap ada kegiatan upacara di <i>pura desa</i> .
Kelihan, Klian, Kelihang	:	Pengurus atau pucuk pimpinan di <i>desa adat</i> atau <i>banjar</i> .
L		
Laba Pura	:	Tanah-tanah yang merupakan kesatuan fungsi dengan <i>Pura</i> berupa tegak atau tempat berdirinya <i>pura</i> (utama mandala), <i>jaba</i> ( <i>tengah dan sisi</i> ) sebagai wilayah <i>pura</i> (madya mandala), dan tanah lain baik berupa tegal atau sawah yang berfungsi menunjang kegiatan dan kelangsungan <i>pura</i> baik fisik mau pun non fisik.
Lekita	:	Catatan atau peringatan mengenai sesuatu kejadian di masyarakat
Loloan	:	Pertemuan antara air sungai dengan air laut yang biasanya dipergunakan oleh masyarakat adat setempat dan sekitarnya untuk kegiatan ritual keagamaan seperti <i>manusa yadnya</i> .
Loka Dresta	:	Kebiasaan-kebiasaan, aturan-aturan yang berlaku pada suatu tempat/lokasi tertentu.
M		
Mesadok	:	Proses koordinasi sebagai Upaya untuk memberitahukan atau melaporkan kepada <i>prajuru</i> (pengurus) desa atau <i>banjar</i> yang dilakukan oleh warga atau pihak lain tentang perbuatan hukum yang akan dilakukannya.
N		
Ngayah	:	Kewajiban yang melekat pada setiap individu sebagai anggota ( <i>krama</i> ) <i>desa/banjar</i> berhubungan dengan adat dan agama
O		
Ondernemingsgrond (OG)	:	Tanah untuk <i>omposemen</i> pabrik, rumah pegawai atau pimpinan perusahaan, jalan-jalan, lori-lori ( <i>lords</i> ) pengeringan tembakau, bangunan pengairan tetap dan lain-lain.
Opstal	:	Hak Guna Bangunan

Orang asing	:	Orang yang bukan sebagai <i>krama desa adat</i> dilihat dari asas personalitet dan teritorialitet dari salah satu <i>awig-awig desa adat</i> tertentu.
P		
Parhyangan	:	Sesuatu yang menyangkut hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa. Lingkungan tempat suci.
Palemahan (desa)	:	Sesuatu yang menyangkut hubungan manusia dengan lingkungan alamnya. Wilayah yang dimiliki desa yang terdiri dari satu atau lebih <i>pelemahan banjar</i> yang tidak dapat dipisah-pisahkan.
Paruman	:	Musyawarah/permufakatan <i>krama desa/krama banjar</i> atau <i>krama pura</i> yang mempunyai kekuasaan tertinggi.
Paswara	:	Suatu keputusan (raja/pemerintah) mengenai suatu masalah
Pawos		Pasal
Pawongan	:	Sesuatu yang menyangkut hubungan manusia dengan lingkungan sosialnya.
Pediksaan	:	Upacara peralihan untuk menjadikan seseorang yang berhak sebagai <i>sulinggih/pendeta</i> .
Pekarangan	:	Sebidang tanah dengan batas-batas tertentu.
Pemangku	:	Seseorang yang sudah diupacarai dengan ( <i>ekajati</i> ) oleh kelompok masyarakat yang bertugas <i>muput</i> (mengantarkan umatnya) dalam setiap upacara keagamaan di <i>pura</i> tertentu. Petugas yang mengurus dan mengatur masalah ritual di pura.
Pengasingan tanah	:	Peralihan hak terhadap status dan subjek atas tanah adat.
Pengempon	:	Orang yang mempunyai ikatan lahir batin terhadap <i>kahyangan</i> yang berada di wilayahnya serta bertanggung jawab terhadap pemeliharaan, perawatan, dan pelaksanaan kegiatan upacara di kahyangan tersebut.
Penyepihan	:	Perbuatan untuk membagi pekarangan atau sebidang tanah secara musyawarah mufakat.
Perbekel	:	Kepala Desa Dinas
Pesamuhan	:	Paruman atau rapat besar yang melibatkan utusan dari masing-masing kecamatan atau kabupaten.
Pesangkepan	:	Rembuk desa, musyawarah desa, guna memecahkan masalah tertentu.
Perarem	:	Hasil dari setiap keputusan dalam pesangkepan yang dijadikan pedoman dalam pola peri laku.

Piodalan	:	Perayaan hari suci sebagai peringatan hari jadinya pura.
Prajuru	:	Pengurus (adat) baik tingkat desa adat maupun di tingkat banjar di Provinsi Bali.
Pura	:	Tempat suci bagi umat Hindu yang biasanya terdiri dari beberapa bangunan ( <i>pelinggih</i> ) sesuai dengan tingkatan pemujanya.
Pura Kahyangan Jagat	:	Pura umum tempat pemujaan Sanhyang Widhi Wasa-Tuhan Yang Maha Esa dalam segala prabhawa-Nya atau manifestasinya, serta roh suci pada tokoh masyarakat Hindu seperti pendeta besar.
Pura Sad Kahyangan	:	Enam pura terbesar di Bali.
Pura Dang Kahyangan	:	Pura yang berkaitan dengan dharmayatra Dang Guru, di mana pikiran-pikiran suci atau wahyu di dapat.
<b>S</b>		
Sangkep	:	Kegiatan pertemuan dari <i>krama</i> (anggota) <i>banjar</i> , <i>desa</i> , <i>pura</i> atau <i>sekeha-sekeha</i> .
Siar	:	Proses pemberitahuan (pengumuman) oleh <i>prajuru</i> , yaitu <i>kelihan</i> , <i>bendesa</i> kepada <i>krama</i> (warganya) terhadap adanya atau akan adanya perbuatan hukum tertentu.
Sima	:	Patok atas batas suatu wilayah, wilayah, atau patokan-patokan atau ketentuan-ketentuan tidak tertulis yang berlaku dalam suatu masyarakat.
Sikut satak	:	Satu bidang pekarangan yang luasnya kurang lebih 5-6 are yang dapat dipergunakan untuk membangun perumahan secara lengkap menurut ukuran Bali (Asta Koala-Kosali).
Stana	:	Tempat dalam arti fungsional, ada.
Sunan Grond	:	Tanah yang langsung dikuasai oleh raja atau tanah <i>ampilan dalem</i> .
<b>T</b>		
Tanah Telajakan	:	Tanah sebagai satu kesatuan yang sengaja tidak diperuntukkan sebagai bangunan dan sengaja disisakan kurang lebih satu sampai satu setengah meter setelah tembok pembatas rumah ( <i>penyengked</i> ) di sisi depan, dan yang kemudian diperuntukkan sebagai taman.
Tegalan	:	Sebidang tanah yang diperuntukkan untuk mengusahakan tanaman buah atau sayuran yang menunjang keperluan hidup sehari-hari.
Terang	:	Perbuatan hukum yang dilakukan dengan melibatkan <i>prajuru</i> adat.
Thani	:	Wilayah suatu desa
Tirta	:	Air suci dalam rangka ritual agama Hindu.



- Tri Hita Karana : Tiga unsur yang membawa pada kesejahteraan, yaitu keserasian hubungan antara manusia dengan Tuhan (*Parahyangan*), hubungan antara sesama manusia (*Pawongan*), dan hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya (*Pelemahan*).
- Tri Mandala : Pembagian tempat yang terdiri atas tiga bagian, yaitu: Utama mandala, madya mandala, dan nista mandala.
- Y  
Yadnya : Upacara, korban suci yang dilandasi perasaan tulus ikhlas.

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Disahkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih lanjut disebut UUPA pada tanggal 24 September 1960, yang kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104 Tahun 1960, merupakan tonggak yang sangat penting dalam sejarah perkembangan agraria/pertanahan di Indonesia<sup>1</sup>, yaitu sebagai salah satu upaya mewujudkan unifikasi hukum dalam bidang pertanahan, walaupun unifikasi tersebut dapat dinyatakan bersifat “unik”, karena masih memberikan kemungkinan berlakunya hukum adat dan agama.

Pengakuan hukum adat dalam UUPA dapat dicermati sejak awal, yaitu melalui Konsiderans/Berpendapat dinyatakan, bahwa “perlu adanya hukum agraria nasional, yang *berdasarkan* atas hukum adat tentang tanah”. Lebih lanjut dalam Pasal 5 UUPA ditemukan adanya pernyataan, bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa *ialah* hukum adat”.

Makna pernyataan istilah “*berdasar atas* dan *ialah* hukum adat” tersebut, menunjukkan adanya hubungan fungsional antara UUPA dengan Hukum Adat.<sup>2</sup> Oleh karena itu dalam pembangunan Hukum Tanah Nasional (yang selanjutnya disebut HTN), maka Hukum Adat berfungsi sebagai *sumber utama* dalam mengambil bahan-bahan yang diperlukan. Namun

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Cetakan Kesembilan (Edisi revisi). Djambatan. Jakarta. Hal.1.

<sup>2</sup>*Ibid.* Hal. 205.

demikian dalam hubungannya dengan *Hukum Tanah Nasional Positif*, norma-norma Hukum Adat berfungsi sebagai hukum yang *melengkapi*. Jadi fungsi hukum adat dalam HTN, yaitu: *Pertama*, sebagai sumber utama pembangunan HTN, dan *kedua*, sebagai sumber pelengkap hukum tanah positif di Indonesia.

Hukum adat dinyatakan menjadi sumber utama pembangunan HTN, karena bahan utama pembangunan HTN dalam wujud: konsepsi (falsafah), asas-asas hukum, lembaga-lembaga hukum, untuk dirumuskan menjadi norma-norma hukum yang tertulis, yang disusun menurut sistem hukum adat. UUPA dapat dinyatakan sebagai hasil penuangan hukum adat dalam peraturan perundang-undangan sebagai hukum yang tertulis.<sup>3</sup> Dengan kata lain, konsepsi/falsafah, asas-asas, dan lembaga hukum serta sistem pengaturan yang menjadi isi politik HTN terutama diperoleh dari hukum adat.<sup>4</sup>

Hukum Adat sebagai pelengkap HTN, artinya jika suatu soal belum atau belum lengkap mendapat pengaturan dalam HTN, yang berlaku terhadapnya adalah ketentuan Hukum Adat (Pasal 56, 58 UUPA)<sup>5</sup>.

Menurut Nurhasan Ismail, UUPA dilihat dari kandungan nilai sosialnya dikategorikan sebagai hukum *prismatik*, karena berhasil menjadikan nilai sosial tradisional dan modern secara bersamaan sebagai dasar menetapkan prinsip-prinsipnya.<sup>6</sup> Kondisinya akan menjadi lebih baik

---

<sup>3</sup>*Ibid.* Hal. 206.

<sup>4</sup>Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad. 2006. *Hukum Agraria di Indonesia Konsep Dasar dan Implementasi*. Cetakan Perdana. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta. Hal. 47.

<sup>5</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.Cit.* Hal. 213.

<sup>6</sup>Oloan Sitorus dan H.M. Zaki Sierrad. 2006. *Loc.cit.*

apabila terjadi koeksistensi antara kepentingan lokal dengan kepentingan nasional.

Hubungan fungsional antara UUPA dengan hukum adat ini tampaknya relevan dengan kondisi Negara Indonesia yang bercorak multikultural, multi etnik, agama, ras dan multi golongan. Juga relevan dengan sesanti *Bineka Tunggal Ika* yang secara *de facto* mencerminkan kemajemukan budaya bangsa dalam naungan Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>7</sup> (yang selanjutnya disebut NKRI). Jadi warna pluralisme hukum tampaknya masih mendapat tempat, dibina dan dikembangkan.

Hubungan fungsional ini juga merefleksikan adanya tujuan hukum yang tidak hanya secara konvensional diarahkan untuk menjaga keteraturan dan ketertiban sosial (*social order*) dalam masyarakat yang fungsinya hanya menekankan sebagai instrumen pengawasan sosial (*social control*). Pada masyarakat yang lebih kompleks fungsi hukum kemudian dikembangkan sebagai alat untuk merekayasa kehidupan sosial (*social engineering*) untuk mewujudkan nilai kepastian hukum. Namun lebih dari itu fungsi hukum hendaknya dapat ditingkatkan agar dapat memainkan peran sebagai *instrumen untuk memelihara dan memperkokoh integrasi bangsa* dalam masyarakat yang bercorak multikultural.<sup>8</sup>

Secara filosofis pembentukan UUPA ditujukan untuk mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD 1945), bahwa “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai

---

<sup>7</sup>I Nyoman Nurjaya. 2006. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Cetakan I. Kerjasama Progran Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Unibraw, ARENA HUKUM Majalah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan Penerbit Universitas Negeri Malang (UM PRESS. Malang). Hal.1.

<sup>8</sup>*Ibid.* Hal. 2.

oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”

Pernyataan ini mengandung arti bahwa menjadi kewajiban agar bumi, air, dan ruang angkasa dan kekayaan alam yang diletakkan dalam kekuasaan negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia. Kesejahteraan yang dimaksudkan adalah kesejahteraan lahir batin, adil dan merata bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>9</sup>

Mengacu pada pemikiran tersebut di atas, selayaknya dalam implementasi UUPA tidak mesti ditemukan adanya kompetisi dengan hukum adat, karena antara UUPA dengan hukum adat akan berfungsi saling melengkapi (*inter complementer*) dan Saling menguntungkan (*Simbiosis Mutualisme*) dalam upaya mengisi kekosongan hukum yang ada. Di samping itu selayaknya pula dapat memberi rasa keadilan akan eksistensi terhadap hak ulayat sebagai hak masyarakat hukum adat setempat.

Kenyataannya dalam beberapa kasus sengketa tanah yang ada dan terus terjadi di Bali sampai saat ini justru menunjukkan adanya kompetisi antara UUPA sebagai hukum negara (*state law*) di satu sisi dengan hukum adat sebagai hukum rakyat (*folks law*) di sisi lain, yaitu adanya marginalisasi terhadap pengakuan dan perlindungan hak ulayat khususnya mengenai hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah adat oleh persekutuan hukum yang disebut *desa adat*. Kasus sengketa ini juga terjadi disebabkan adanya perbedaan pandangan antar UUPA dengan Hukum adat dalam memahami makna “penguasaan dan kepemilikan”, di mana penguasaan yang dirasakan sebagai kepemilikan dalam hukum adat, menurut UUPA belum dapat disebut

---

<sup>9</sup>H. Mohammad Hatta. 2005. *Hukum Tanah Nasional dalam Perspektif Negara Kesatuan*, Cetakan I. Media Abadi. Yogyakarta. Hal. 1.

sebagai pemilikan, karena untuk terjadi pemilikan diperlukan pendaftaran, dan hak milik akan dapat dibuktikan secara formal melalui sertifikat.

Sejak reformasi 1998, telah terjadi perubahan-perubahan penting. Perubahan konteks “siapa memiliki, menggunakan, mengelola, mengontrol akses, dan yang memperoleh manfaat atas tanah dan kekayaan alam” perlu mendapat perhatian seksama semua pihak. Demikian ditegaskan dalam laporan “Konferensi Internasional tentang Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Sedang Berubah.”<sup>10</sup>

Hiroyoshi Kano pada kesempatan lain menyatakan, bahwa menjelang akhir abad ke-20, masalah tanah makin menjadi isu sentral bagi gerakan sosial di Indonesia. Hampir setiap hari dilaporkan dalam media massa adanya sengketa tanah.<sup>11</sup> Terjadinya sengketa tanah dalam Indonesia kontemporer adalah hasil dari perubahan-perubahan cepat dalam struktur ekonomi yang makin cepat sejak pertengahan 1980-an.

Dibandingkan dengan yang terjadi di masa lalu, sengketa-sengketa yang terjadi saat ini tidak hanya terjadi pada tanah yang digunakan untuk pertanian tapi juga pada tanah yang digunakan untuk semua jenis proyek pembangunan seperti kehutanan, *real estate*, pariwisata, pertambangan, pembangunan jalan dan bendungan, kawasan industri, padang-padang golf. Kebanyakan dari sengketa ini dapat diartikan sebagai pertentangan hak dan kepentingan antara penduduk lokal dengan kekuatan-kekuatan luar yang berusaha keras mencari keuntungan komersial dari proyek-proyek tersebut.

---

<sup>10</sup>Dadang Trisasongko. 2004. “Penataan Pertanahan dan Kekayaan Alam Harus Diprioritaskan”. Dalam *Tanah Masih di Langit: Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia Yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi*. Program Kerja sama, Yayasan Kemala dengan The Ford Foundation. Jakarta. Hal. 1.

<sup>11</sup>Hiroyoshi Kano. 1997. “Tanah dan Pajak, Hak Milik dan Sengketa Agraria: Tinjauan Sejarah Perbandingan”, dalam *Tanah dan Pembangunan*, Penyunting Noer Fauzi. Cetakan Pertama. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. Hal. 31.

Kasus-kasus tersebut di atas menunjukkan, bahwa kepentingan penduduk lokal yang menetap atau menggarap tanah yang bersangkutan dikorbankan atas nama kepentingan umum demi pembangunan, karena kurangnya atau lemahnya pengakuan hukum terhadap hak atas tanah tersebut. Kerentanan pengakuan kepemilikan tanah mereka ini berakar sejak periode kolonial Belanda dan juga dalam pembaruan perundang-undangan agraria pasca kolonial. Dalam pengertian ini, maraknya sengketa tanah saat ini memiliki akar sejarah yang lebih dalam.<sup>12</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa eksistensi tanah adat dewasa ini dalam keadaan tidak menentu, seperti yang dikemukakan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, bahwa tanah adat bisa hilang karena tanah ini tidak berdasarkan peraturan hukum positif yang tertulis. Batas-batasnya dan status kepemilikannya tidak jelas karena hanya berdasarkan girik, tidak berdasarkan sertifikat. Pemerintah mengakui (tanah adat) sepanjang masih ada.<sup>13</sup>

Bali sebagai sebuah provinsi yang secara administratif di bagi menjadi 8 kabupaten dan 1 kota, 55 kecamatan, 693 desa/kelurahan, 1.420 *desa adat*, 3.945 *banjar adat* dengan luas 5.636, 86 Km<sup>2</sup> atau 0,29% dari luas kepulauan Indonesia dengan beberapa pulau, seperti Pulau Bali sebagai pulau terbesar, Pulau Nusa Penida, Pulau Nusa Ceningan, Pulau Nusa Lembongan, Pulau Serangan, dan Pulau Menjangan dengan jumlah penduduk berdasar sensus Tahun 2000 sebesar 3.146.999 jiwa atau dengan

---

<sup>12</sup>*Ibid.*

<sup>13</sup>Achmad Sodiki. 2001. *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform*. Penyunting. Tim Lapera. Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Cetakan I. Lapare Pustaka Utama. Yogyakarta. Hal. 78.

kepadatan penduduk 555 jiwa/km<sup>2</sup><sup>14</sup> juga tidak terlepas dari isu sentral tersebut di atas, lebih-lebih sejak bidang kepariwisataannya semakin berkembang.

Hukum adat memandang tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting, yaitu: karena sifat dan faktanya. Tanah menurut sifatnya adalah satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimana pun juga, toh masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan. Karena fakta, artinya berfungsi sebagai tempat tinggal, memberikan sumber penghidupan, tempat di mana para warga (masyarakat hukum adat) akan dikebumikan, tempat para roh leluhur yang memberikan perlindungan kepada warganya.<sup>15</sup>

Menurut Herma Yulis, tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti penting karena berfungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*.<sup>16</sup> Sebagai *social aset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Oleh karena itu tanah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi

Merujuk konsep dan realitas seperti tersebut di atas, dapat dicermati bahwa tanah merupakan hal yang sangat urgen dan tidak dapat dilepaskan dalam kehidupan masyarakat hukum adat. Oleh karena itu tidak berlebihan

---

<sup>14</sup>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Bali. 2005. "Data Bali Membangun 2004", Pemerintah Provinsi Bali Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Hal. A-1.

<sup>15</sup>Bushar Muhammad. 1983. *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Cetakan kedua, Pradnya Paramita. Jakarta. Hal 108.

<sup>16</sup>Dalam H. Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama. Kerja sama Pusderankum dan Bayumedia. Malang. Hal. 1.



jika dalam konsep ajeg Bali *eksistensi* tanah Bali merupakan salah satu yang perlu mendapat perhatian untuk dilestarikan terutama yang menyangkut tanah adat yang pengaturannya masih berada di bawah hak penguasaan masyarakat hukum adat atau yang lebih dikenal dengan nama *desa adat* (*Desa Pakraman* menurut versi Perda No. 3 Tahun 2001). Misi dari *Majelis Desa Pakraman* (yang selanjutnya disingkat MDP) Bali, adalah melestarikan lingkungan dan tanah Bali.

Di negara yang rakyatnya berhasrat melaksanakan demokrasi yang berkeadilan sosial, pemanfaatan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat merupakan suatu *conditio sine quanon*.<sup>17</sup> Dalam statusnya yang esensial ini, tanah sering kali menimbulkan sengketa.

Joop Ave saat menjabat Menteri Pariwisata pernah menyatakan, bahwa dalam bidang pariwisata, adat dan budaya Bali merupakan kekuatan Bali dalam menyedot wisatawan. Namun *tidak disertai dengan kekuatan hukum* yang menetapkan *peran serta masyarakat adat* dalam pembangunan Bali. Pengusaha dan aparat pemerintah alergi menerima kritik. Pemilik modal hanya berpikir sebatas upaya untuk memperoleh keuntungan secara maksimal, sehingga industri pariwisata hadir sebagai monster yang rakus dan merusak Bali secara fisik. Ironisnya pejabat selalu berorientasi keuntungan pribadi berkedok Pendapatan Asli Daerah jika ada investor yang berniat menanamkan investasi di daerahnya. Oleh karena itu diharapkan pembangunan pariwisata di Bali tidak napak tilas di jalan yang keliru. Industri pariwisata harus mampu memakmurkan masyarakat, bukan memiskinkan baik secara fisik, sosial, dan budaya.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Iman Sudiyat. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Liberty. Yogyakarta. Hal. 1.

<sup>18</sup>Bali Post, "Pariwisata hendaknya tidak sebagai monster yang rakus", 20 Agustus 1998. Hal.1.

Secara normatif UUPA sampai sekarang tampaknya belum mampu memberikan perlindungan hukum terhadap hak penguasaan dan pemilikan atas tanah masyarakat hukum adat, yaitu *desa adat* sesuai politik hukum yang ingin direfleksikan saat pembentukannya menurut karakteristik tanah adat yang dikuasainya.

Ketentuan konversi dalam Pasal II UUPA, yang memberikan kemungkinan tanah-tanah adat, khususnya tanah *druwe desa* yang ada di Bali untuk dapat dikonversi menjadi hak milik (pribadi), malah justru akan dapat menghilangkan hak penguasaan atas sebagian tanah-tanah adat sebagai hak komunal masyarakat hukum adat.

Adanya pengalihan secara terus menerus melalui konversi terhadap tanah-tanah adat ini mempunyai konsekuensi yang luar biasa, artinya *desa adat* di Bali akan menghadapi bahaya besar, karena ikatan hukum yang bersifat komunal, dan magis religius antara tanah dan *krama* (warga) yang menempati tanah adat tersebut dengan *banjanya* atau *desa adatnya* dalam bentuk *ayahan* yang secara umum berupa kewajiban kepada *banjar* atau *desa adatnya* akan hilang atau lepas. Akibat yang paling buruk, yaitu jika semua tanah adat (*druwe desa*) dikonversi menjadi hak milik pribadi, maka *desa adat* tidak punya otonomi lagi, akhirnya akan hancur karena hilangnya unsur *palemahan* (wilayah), sehingga konsep *Tri Hita Karana*, *Tri Mandala* yang menjadi landasan *desa adat* dalam memberikan keseimbangan untuk menciptakan kesejahteraan akan kehilangan makna. Jika *desa adat* sudah tidak ada, otomatis hak *prabumian* atau hak ulayat akan kehilangan eksistensinya. Juga hak-hak tradisional lainnya.

Ti adanya keseimbangan sesuai dengan konsep *Tri Hita Karana*,<sup>19</sup> dapat dibuktikan dengan adanya sengketa antara warga sebagai pembeli dengan *desa adat* yang sama-sama mengklaim bahwa tanah dimaksud adalah miliknya. Tentunya klaim *desa adat* akan mengacu pada hukum adat, sedangkan pihak pembeli mengacu pada UUPA beserta peraturan pelaksanaannya.<sup>20</sup>

Secara riil pada pengadaan tanah yang berskala besar baik oleh pemerintah maupun oleh investor, sering terjadi bahwa masyarakat adat tidak mempunyai posisi tawar (*bargaining power*), yaitu sebagai akibat adanya intervensi secara berlebihan dari Badan Pertanahan Nasional (BPN). Dampak lebih lanjut adalah munculnya suatu sengketa hak penguasaan atas tanah yang pada gilirannya menghasilkan disintegrasi sistem penguasaan tanah masyarakat adat.<sup>21</sup>

UUPA, di satu sisi ingin mengakui akan hak milik atas tanah dari badan hukum, sedangkan di sisi lain masih melakukan selektivitas terhadap badan hukum yang dimaksudkan. *Desa adat* sebagai salah satu bentuk persekutuan hukum yang ada di Bali sampai sekarang belum ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1963. Tapi dalam kenyataannya *desa adat* sebagai masyarakat hukum adat, sejak

---

<sup>19</sup>I Ketut Wiana. 2005. "Ajeg Bali adalah tegaknya kebudayaan Hindu di Bali". dalam *Dialog Ajeg Bali Perspektif Pengamalan Agama Hindu*, Penyunting I Made Titib. Cetakan Pertama. Paramita. Surabaya. Hal.141-142.

<sup>20</sup>Laksono. 2004. "Sengketa Pertanahan Horizontal pada Kawasan Pariwisata di Bali", dalam *Sengketa Pertanahan di Era Reformasi: Hukum Negara, Hukum Adat dan Tuntutan Rakyat, Studi Kasus Sengketa Tanah pada Kawasan Wisata di Bali, Nusa Tenggara Barat dan Jawa Timur*, Ed. Sukri Abdurrachman, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia Pusat Penelitian Kemasyarakatan dan Kebudayaan, Jakarta. Hal. 154.

<sup>21</sup>Maria Rita Ruwastuti dkk. 1998. *Penghancuran Hak Masyarakat Adat Atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah, Sengketa dan Politik Hukum Agraria*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INPI-Pact. Bandung. Hal. 2.

awal sudah menguasai dan memiliki tanah-tanah adat terutama yang ada di wilayah *desa adat* itu sendiri yang dikenal dengan *tanah druwe desa*. Istilah *druwe* atau *due=gelah*<sup>22</sup> yang dalam bahasa Indonesia dapat disebut kepunyaan.

Hak penguasaan dan pemilikan atas tanah adat ini secara historis ditandai dengan adanya kekuasaan untuk menggunakan, memanfaatkan, mengelola, dan mengatur peruntukannya baik untuk kepentingan anggotanya (*krama*) maupun untuk *desa adat* itu sendiri, sehingga keberadaannya dapat terus dipertahankan dalam konsep kekinian.

Sejak tahun 1986 melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986 tentang Penunjukan *Pura* Sebagai Badan Hukum Keagamaan Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah dalam diktum memutuskan menetapkan:

- (1) Menunjuk *Pura* sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah.
- (2) Menetapkan bahwa tanah-tanah *palemahan* yang merupakan kesatuan fungsi dengan *Pura* yang sudah dimiliki pada saat ditetapkannya Surat Keputusan ini, dikonversi sebagai Hak Milik.

Lembaga tradisional yang ditunjuk sebagai badan hukum dan yang berhak mempunyai hak milik atas tanah dalam konsep UUPA hanya baru sebatas *pura*, sehingga di satu sisi memang dapat menyelamatkan sebagian tanah adat dalam bentuk *laba pura (bukti pura)*<sup>23</sup>, tapi di sisi lain dapat memunculkan kesan seolah-olah *desa adat* dengan *Pura Kahyangan Tiga*-nya terpisah. Oleh karena itu diperlukan adanya suatu kejelian dan keprofesionalan dalam memandang suatu persoalan tanah-tanah adat khususnya yang berkaitan dengan tanah *laba pura*, karena. *desa adat*

---

<sup>22</sup>W. Simpen. 1985. *Kamus Bahasa Bali*. PT. Mabhakti. Denpasar. Hal. 58.

<sup>23</sup>*Pemunder Desa Adat Culik Karangasem*. Salinan. Buda Umanis Tambir IÇaka 1922. Hal. 1.

merupakan satu kesatuan dengan *Pura Kahyangan Tiga*-nya, sehingga *desa adat* disebut sebagai lembaga sosial religius.<sup>24</sup>

Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang dalam makalahnya dinyatakan, bahwa pada saat Tap MPR No.IX/MPR/2001 dikeluarkan, secara formal telah dicanangkan tonggak pembaruan hukum di bidang agraria. Hal ini menandakan adanya Kemauan politik untuk melakukan pembaruan terhadap hukum agraria dan pengelolaan sumber daya alam.<sup>25</sup> Tap MPR ini akan memberikan arah dan dasar bagi pembangunan nasional yang diharapkan dapat menjawab berbagai persoalan kemiskinan, ketimpangan dan ketidakadilan sosial ekonomi rakyat serta kerusakan sumber daya alam.

Berbagai alasan dikemukakan mengapa Tap tersebut dikeluarkan, yaitu antara lain bahwa pengelolaan sumber daya agraria dan sumber daya alam yang berlangsung selama ini telah menimbulkan penurunan kualitas lingkungan, ketimpangan struktur penguasaan, kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatannya serta menimbulkan berbagai sengketa. Di samping itu berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang tersebut saling tumpang tindih, pengelolannya tidak terkoordinasi, terpadu, dan menampung dinamika, aspirasi peran serta masyarakat. Untuk mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia diperlukan komitmen politik yang sungguh-sungguh untuk memberikan dasar dan arah bagi pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam yang adil, berkelanjutan dan ramah lingkungan.

---

<sup>24</sup>Wayan Surpha. 1992. *Eksistensi Desa Adat di Bali dengan Diundangkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1979 (tentang Pemerintahan Desa)*, Cetakan I. Upada Sastra. Denpasar. Hal.4.

<sup>25</sup>Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, "Pembaruan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai amanat Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001". Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal.1.

Amanat Tap MPR ini dipertegas lagi dalam Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan (yang selanjutnya disebut Keppres No.34 Tahun 2003) ditentukan bahwa sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota (Pasal 2 ayat 1), penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat (Pasal 2 ayat 2 huruf f). Namun perlu dipertanyakan apakah Pemerintah Daerah sudah siap diberikan dan melaksanakan kewenangan yang diberikan itu?.

Sebagai contoh kasus, antara lain dapat diungkapkan kasus *Loloan* Yeh Poh di *Banjar Tegal Gundul Desa Adat Canggu* Kecamatan Kuta Utara Kabupaten Badung yang oleh *krama Banjar Tegal Gundul* dirasa ada pencaplokan terhadap “kawasan suci” yang secara tradisional dipergunakan untuk keperluan kegiatan keagamaan oleh umat Hindu.<sup>26</sup> Di samping itu juga berkenaan dengan kasus tanah *pekarangan desa* (yang selanjutnya disebut *PKD* di *Desa Adat Kemenuh Sukawati Gianyar*<sup>27</sup>, Kasus tanah *ayahan desa* (yang selanjutnya disebut *AYDS*) di *Desa Adat Tusan*, Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung,<sup>28</sup> Kasus *Tanah Pelaba Pura* di *Desa Adat Culik Karangasem*, Kasus tanah desa di *Desa Adat Kubutambahan Buleleng*.<sup>29</sup>

Imbas berlakunya UUPA dengan berbagai peraturan pelaksanaannya tidak hanya menimbulkan kompetisi hak penguasaan yang diatur dalam

---

<sup>26</sup>Bali Pos. 2007. Masyarakat turun ke “Lolosan Yeh Poh”. DPRD minta penyerahan distop. Rabu, 11 April. Hal. 1.

<sup>27</sup>Bali Post. 2006. “Tanah PKD dijual ratusan warga Desa Adat Kemenuh Sukawati Gianyar turun ke jalan untuk menghadang proses eksekusi tanah sengketa yang oleh warga disinyalir berstatus tanah Ayahan Desa.” Rabu, 1 Maret. Hal.5.

<sup>28</sup>Bali Post. 2006. “Kisruh tanah AYDS, Ni Rosih terancam jadi tersangka”. Kemis 28 Desember. Hal. 5.

<sup>29</sup>Bali Post. 2006. “Sidang kasus tanah Kubutambahan warga marah, hakim lari ke Mapolres. Kemis 27 April. Hal. 4

hukum nasional dengan hukum adat, tetapi juga terjadi dalam hukum adat itu sendiri, seperti: kasus Tanah *Pelaba Pura* Yangapi Tabanan, kasus rebutan tapal batas desa (adat) antara *Desa Adat Antiga* dengan *Desa Adat Ulakan*, *Desa Adat Ngis* dengan *Desa Adat Macang Karangasem* yang sampai sekarang belum dapat diselesaikan sesuai janji Bupati,<sup>30</sup> Kasus tapal batas *Desa Adat Gablogan* dengan *Desa Adat Cekik Tabanan*,<sup>31</sup> Kasus tapal batas antara *Desa Adat Pengosekan* dengan *Padangtegal Ubud Gianyar*,<sup>32</sup> kasus rebutan tanah *setra* antara *Desa Adat Siladan* dengan *Tempek Sema Tamanbali Bangli*.<sup>33</sup> Sengketa tanah desa di *Peminge Benoa Badung* antara *krama Desa Adat Benoa* dengan kelompok *Nelayan Yasa Segara*.<sup>34</sup> Yang paling baru pada kasus upaya penyertifikatan tanah “*setra*” oleh *Banjar Togoh A* di *Desa Adat Tohpati Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung*.<sup>35</sup>

Jika dicermati subjek yang terlibat dalam sengketa dimaksud, tidak hanya terbatas antar *krama desa adat* dalam kaitan dengan perbuatan “*pengasingan*” terhadap penguasaan dan kepemilikan atas tanah-tanah adat, juga terjadi karena adanya konflik kepentingan antara *krama desa adat* sebagai persekutuan hukum dengan pihak “asing” (luar) apakah itu sebagai investor atau pribadi. Konflik kepentingan ini terjadi sebagai akibat adanya pandangan yang berbeda terhadap keberadaan tanah itu sendiri, yaitu di satu sisi dipandang dari aspek komunal religius sebagai bagian hak tradisional

---

<sup>30</sup>Bali Post. 2005. “Gredeg diminta tuntaskan sengketa tapal batas Antiga-Ulakan”. Selasa, 2 Mei. hal. 4.

<sup>31</sup>Bali Post. 2006. “Kecewa *setra* ditetapkan status quo”. Kamis 12 Oktober. Hal. 4.

<sup>32</sup>Bali Post. 2006. “Warga Pengosekan hadang pemasangan tapal batas”. Kamis 6 Juli. Hal. 5.

<sup>33</sup>Bali Post. 2006. “Tokoh Siladan – Sema bertemu”. Rabu, 19 April. Hal. 2.

<sup>34</sup>Bali Post. 2006. “Setelah berlangsung 3 tahun, sengketa antara masyarakat desa adat Peminge Benoa dan kelompok Nelayan Yasa Segara akhirnya berakhir damai”. Rabu 8 Maret. Hal.2

<sup>35</sup>Bali Post. 2007. “Banjar Togoh A ngotot sertifikatkan tanah *setra* (kuburan)”. Selasa 17 April. Hal.5.

masyarakat hukum adat yang tidak terpisah dengan religi, sedangkan di sisi lain hanya dipandang sebagai aspek ekonomi (sebagai komoditas) belaka.

Adanya pandangan yang saling berbeda ini, jika tidak segera dicarikan benang merahnya akan dapat merugikan semua pihak, karena masing-masing pihak akan berusaha mempertahankan apa yang menjadi haknya tanpa menyadari keberadaan hak pihak lain yang mendampinginya.

Gambaran terhadap kasus sengketa tanah adat di Bali, akan di formulasi dalam bentuk dua tabel, yaitu yang menunjukkan adanya sengketa penguasaan dan kepemilikan yang mana di satu pihak mendasarkan penguasaan pada hukum adat, sedang di pihak lain mendasarkan kepemilikan berdasarkan UUPA (bukti sertifikat hak milik), yaitu sebagai berikut:

TABEL I  
KOMPETISI HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH ADAT

No	Obj Sengketa	Subj. Sengketa	Tempat Sengketa	Alat Bukti
1	<i>Loloan Tukad Yeh Poh</i>	Investor vs MHA	Br. Tegal Gundul Cangu Kuta Badung	Sertifikat HGB vs Penguasaan <i>ipso facto</i>
2	Tanah <i>Laba Pura</i>	<i>Desa Adat vs Dadia &amp; BPN</i>	Desa Adat Culik Karangasem	Pemudar pemberian raja vs Sertifikat Hak Milik
3	PKD	Prajuru Adat vs Person	Desa Adat Kemenuh Sukawati Gianyar	Penguasaan <i>ipso facto</i> vs bukti jual beli
4	AYDS	Desa Adat vs Pembeli (person)	Desa Adat Tusan Klungkung	Penguasaan <i>ipso facto</i> vs Sertifikat Hak Milik
5	Tanah <i>Druwe</i> Desa	Desa Adat vs Pembeli (person)	Desa Kubutambahan Buleleng	Penguasaan <i>ipso facto</i> vs Sertifikat Hak Milik
6	<i>Pura dan Tanah Tegak Pura</i>	<i>Pengempon vs Investor</i>	Kusuma Sari Sanur	Penguasaan <i>ipso facto</i> vs Sertifikat HGB

Sumber: Dikutip dari berbagai berita dalam Bali Post Tahun 2006-2007.



TABEL II  
KOMPETISI HAK PENGUASAAN TANAH DALAM HUKUM ADAT

No	Objek Sengketa	Subjek Sengketa	Tempat Sengketa
1	Tanah <i>Desa Adat</i>	<i>Desa Adat</i> vs Kelompok Nelayan Yasa segara	Desa Adat Peminge Benoa Badung
2	Tapal Batas <i>Desa Adat</i>	<i>Desa Adat</i> Antiga vs <i>Desa Adat</i> Ulakan	Karangasem
3	Tapal Batas <i>Desa Adat</i>	<i>Desa Adat</i> Ngis vs <i>Desa Adat</i> Macang	Karangasem
4	Tapal Batas <i>Desa Adat</i>	<i>Ds Adat</i> Gablogan vs <i>Ds Adat</i> Cekik	Tabanan
5	Tapal Batas <i>Desa Adat</i>	<i>Desa Adat</i> Pengosekan vs <i>Ds Adat</i> Padangtegal	Ubud Gianyar
6	Tanah <i>setra</i>	<i>Desa Adat</i> Besang Kangin vs Banjar Bucu	Klungkung
7	Tanah <i>Setra</i>	<i>Desa Adat</i> Tohpati vs <i>Banjar</i> Togoh A	Desa Adat Tohpati Banjarangkan Klungkung
8	Tanah <i>Laba Pura</i>	Pengempon <i>Pura</i> Dalem vs <i>Desa Adat</i>	Yangapi Tabanan
9	Tanah <i>Laba Pura</i>	Pengempon <i>Pura</i> Pasih Ukir vs pengempon <i>Pura</i> Dalem Puri Dangin	Klungkung

Sumber: Dikutip dari berbagai berita dalam Bali Post Tahun 2006-2008.

Munculnya sengketa tanah, dapat disebabkan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap hak penguasaan atas tanah yang masih kabur, baik bagi warga negara Indonesia maupun bagi warga negara asing, sehingga dapat terjadi kesewenangan dan pelanggaran HAM dalam bidang pertanahan. Demikian dinyatakan oleh Yohanes Usfunan dalam seminar bertajuk kebijakan pemerintah dalam bidang pertanahan ditinjau dari perspektif HAM.<sup>36</sup>

Perbedaan pandangan juga menjadi salah satu faktor timbulnya sengketa. Kasus-kasus tanah yang muncul ke permukaan juga dapat

---

<sup>36</sup>Bali Post. 2006. "Kabur, perlindungan hukum hak atas tanah". Selasa 2 Mei. Hal.2.

disebabkan antara lain, adanya “ketersinggungan” dari *krama adat* atau *desa adat* karena sadar akan adanya perkosaan dan pelecehan secara terstruktur dari para aktor yang seharusnya mempunyai otoritas melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat seperti tanah-tanah adat yang sangat berkaitan dengan kegiatan sosial keagamaan sebagai kawasan “*suci*” yang sampai kini masih kental dilakoni oleh *krama desa adat* di Bali. Sengketa antara *krama desa adat* terjadi antara lain karena adanya kekeliruan dalam memaknai konseptual hak ulayat dan tanah ulayatnya dan asas-asas hukum tanah adat dalam perspektif UUPA, yaitu sebagai akibat munculnya eksklusivisme, lebih-lebih lagi jika dikaitkan dengan baju baru yang disebut dengan “*Ajeg Bali*”.

Adanya pola individualisasi dalam penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat seperti yang diatur dalam Pasal II ketentuan konversi UUPA dengan misi awal “kepastian hukum”, akan mengakibatkan lepasnya status hak penguasaan masyarakat hukum adat atas tanah yang bersifat komunal religius. Namun setelah disadari tampaknya ketentuan konversi itu tidak selamanya memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat, dan sebaliknya memuluskan proses pelepasan hak masyarakat hukum adat atas tanah-tanah adatnya untuk menjadi hak milik pribadi “penuh” menurut konsep ketentuan Pasal 16 Ayat 1 butir a jo Pasal 20 UUPA, sehingga tidak lagi “dibebani *ayahan*” oleh hak ulayat dari persekutuan hukum (*desa adat* di Bali). Oleh karena itu, untuk tidak Kecolongan lagi, maka proses pengonversian tanah-tanah adat ini akhirnya tidak lagi diterima oleh seluruh *desa adat* di Bali, apalagi memindahkan kepada orang “asing” yang bukan sebagai warga persekutuan (*krama desa*). Namun setelah Tahun 1992

pengeluaran dan pemberian hak atas tanah dari hasil konversi tanah adat dilakukan secara selektif.<sup>37</sup>

Bentuk larangan “pengasingan” ini sebenarnya sudah diatur dalam *Awig-awig desa adat*, yaitu seperti dapat dicermati melalui ketentuan dalam *Pawos (Pasal) 22 Awig-Awig Desa Adat Gelgel Klungkung*:

- (2) *Tan kepatutang ngadol utawi numbas pekarangan desa* (tidak dibenarkan menjual atau membeli pekarangan desa)
- (3) *Yen wenten sinalih tunggil pawongan ngadol wewangunan ring pekarangan desa inucap patut tedun makrama desa* (apabila ada seseorang menjual bangunan dalam pekarangan desa, maka pihak pembeli wajib menjadi anggota desa).

Sebagai contoh kasus penjualan tanah adat setelah konversi, yaitu penjualan tanah PKD dan AYDS seperti yang terjadi di *Banjar* Penglipuran, Desa Kubu, Kecamatan dan Kabupaten Bangli,<sup>38</sup> pengalihan tanah adat (*banjar*) kepada investor di *Banjar* Tegalbesar Klungkung.<sup>39</sup> Di *Desa Adat* Kawan Bangli telah berhasil mencegah adanya jual beli tanah-tanah AYDS.<sup>40</sup>

Merujuk uraian di atas, dapat diungkapkan beberapa asumsi dasar yang akan dijadikan landasan merumuskan masalah penelitian, yaitu:

- (1) Adanya pengabaian terhadap eksistensi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah adat di Bali. Tanah hanya dipandang sebagai komoditas dan Masyarakat Hukum Adat belum dilibatkan dalam proses Pembangunan, dan kurang memperhatikan sinergi kepentingan antara masyarakat hukum adat dengan pihak luar yang mendapat manfaat ekonomis. Pembangunan yang tidak mengadopsi kearifan lokal (*indigenous*

---

<sup>37</sup>Wawancara dengan Kasi pendaftaran dan peralihan hak atas tanah Kantor BPN Bangli, tanggal 25 Juli 2008.

<sup>38</sup>Sang Gede Wirahadi Wardana. 2005. “Status dan Keberadaan Tanah Ayahan Desa setelah berlakunya UUPA di Desa Adat Kayubih Kecamatan dan Kabupaten Bangli, *Skripsi*. Fakultas Hukum Universitas Warmadewa. Denpasar. hal. 41-42.

<sup>39</sup>Bali Post. 2006. “Ditengarai, bungalo dibangun di tanah timbul”. Rabu, 22 November. hal. 4.

<sup>40</sup>Bali Post. 2007. “Dilarang jual tanah AYDS, alih fungsi lahan kecil”. Senin, 12 Februari. Hal. 6.

*wisdom*), menimbulkan terakumulasinya kekecewaan masyarakat yang diimplementasikan dalam gerakan masa ;

- (2) Kurang berdayanya Pemerintah Daerah dalam menangani sengketa yang berkaitan dengan tanah-tanah adat;
- (3) Secara normatif terjadi pergeseran hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat dari yang tadinya bercorak komunal ke arah individu;
- (4) Kurang adanya sinergi dalam memaknai konseptual dan asas-asas Hukum Tanah Adat dalam perspektif UUPA;
- (5) Sengketa tanah adat yang muncul saat ini sebagian besar merupakan warisan pemerintahan pendahulunya.

Pemerintah sekarang harus menjadikan masalah pertanahan dan kekayaan alam sebagai salah satu isu strategis yang diprioritaskan penataannya.<sup>41</sup> Juga membuka peluang bagi upaya penghargaan, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak masyarakat adat atas tanah dan kekayaan alam yang selama ini terabaikan sesuai dengan amandemen Pasal 18 B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945) jo Pasal 2 ayat (9) Undang-undang (selanjutnya disebut UU) No. 32 Tahun 2004. Adalah relevan dengan pernyataan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat sedunia di Taman Mini Indonesia Indah Jakarta Rabu, 9 Agustus 2006, yaitu:

keberadaan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup harus diakui, dihormati, bahkan harus disusun yang lebih baik lagi. Untuk penyusunan itu, hendaknya segera melakukan Rancangan Undang-undang (RUU) tentang Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat. RUU ini sangat penting juga memiliki nilai strategis agar dapat memberikan kejelasan kepada semua pihak dan dapat berperan dalam pembangunan hukum di Indonesia.

---

<sup>41</sup>Dadang Trisasongko. 2004. *Loc.cit.*

Diharapkan dalam waktu dekat ini RUU segera direalisasikan. Pengakuan dan penghormatan itu perlu diukur dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta diatur dengan Undang-undang agar segala sesuatunya menjadi lebih jelas. *Undang-undangleh* yang akan mengatur apa saja hak tradisional masyarakat hukum adat. Namun untuk mewujudkan haknya harus tetap memegang konsep NKRI dalam arti bukan untuk menyeragamkan segala hal, tetapi dengan tetap mengakui keberagaman dan perbedaan, tapi semuanya harus diarahkan kepada kepentingan bangsa dan negara secara keseluruhan. Memang pada masa penjajahan, keberagaman sengaja dibesar-besarkan untuk menciptakan konflik dan ketegangan. Bahkan dalam sejarah politik Indonesia, konsep negara kesatuan juga pernah diartikan sebagai keseragaman dalam hampir semua hal. Alangkah baiknya kini kita mengambil langkah moderat dan tepat, keberadaan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup tetap harus diakui, dihormati dan semuanya kita bangun dalam rangka memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.<sup>42</sup>

Mengacu pernyataan presiden tersebut, ada beberapa hal yang patut dicermati untuk ditindaklanjuti, yaitu: *Pertama*, amanat untuk mengatur dalam bentuk UU terhadap eksistensi masyarakat hukum adat beserta penjabaran hak-hak tradisional yang dimaksudkan. Pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya harus menunggu dibentuk dan dikeluarkannya UU dimaksud. *Kedua*, masih adanya klausul sepanjang masih hidup yang mengindikasikan, bahwa tidak semua masyarakat hukum adat yang dulu ada dapat bertahan hidup dalam era kekinian. *Ketiga*, pemahaman dan pemaknaan akan keberagaman dan pluralisme masih menjadi variasi warna dalam kesadaran kehidupan masyarakat Indonesia. *Keempat*, prinsip kesatuan dan persatuan harus tetap dijadikan wadah bingkai kerja dalam semua aspek kehidupan, yang mengindikasikan bahwa tidak semua komponen masyarakat Indonesia bekerja dan berbuat memakai kerangka kerja tersebut.

Adanya amanat untuk membentuk UU yang akan mengatur eksistensi masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya ini dapat

---

<sup>42</sup>Bali Post. "Presiden: hukum adat harus dihormati". Kamis, 10 Agustus 2006. hal. 19.

diartikan bahwa di satu sisi merupakan angin segar karena pengakuan dan penghormatan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya akan segera mendapat perlindungan dalam kepastian hukum. Namun disisi lain sebelum Undang-undang dibentuk berarti pengakuan dan perlindungannya belum dapat dilakukan artinya baru dalam ranah wacana.

Konsekuensinya terhadap pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya akan semakin jauh, karena pengalaman menunjukkan bahwa pembentukan dan pemberlakuan suatu UU akan memakan waktu lama, bahkan dapat bertahun-tahun apalagi belum disiapkan dana untuk itu. Ini berarti bahwa eksperimen uniformitas hukum yang dipaksakan telah mengalami kegagalan dan pluralisme kembali menjadi pilihan yang tidak dapat dihindarkan. Pernyataan terhadap pengakuan dan perlindungan yang dinyatakan Presiden tersebut akan sangat baik apabila sebelum UU yang dimaksud ada, pengakuan dan perlindungan wajib dilakukan oleh institusi pengadilan melalui yurisprudensi, terutama dalam proses penegakan hukum penyelesaian kasus sengketa tanah-tanah adat.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Diberlakukannya UUPA dimaksudkan untuk menghapus dualisme hukum dalam bidang hukum agraria, terutama yang terjadi pada masa kolonial, yaitu di satu sisi tunduk pada hukum Barat, dan disisi lain tunduk pada Hukum Adat. Tapi hukum adat yang dijadikan landasan pembentukan UUPA juga bersifat pluralistis, karena tampak terciptanya suatu hak milik dengan berbagai cara dan berbagai nama di daerah-daerah di seluruh Indonesia.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup>John Salindeho. 1994. *Manusia, tanah, Hak dan Hukum*, Cetakan Pertama. Sinar Grafika. Jakarta. Hal. 3.

Lebih lanjut diungkapkan, bahwa dari segi unifikasi hukum, pembaruan hukum, peri kemanusiaan, dan peri keadilan, perlu diterapkan masa dan cara peralihan dari hukum agraria lama kepada hukum agraria nasional. Oleh karena itu dalam UUPA terdapat ketentuan-ketentuan *konversi* yang menjadi landasan dan pemberi arah bagi pelaksanaan konversi itu. Di dalamnya sudah termasuk maksud dan tujuan untuk menghilangkan yang berbau kolonialisme dalam hukum agraria (sepanjang menyangkut eks hak-hak Barat) dan pengaruh feodalisme atas hukum adat. Artinya hak-hak atas tanah, baik yang tunduk pada hukum Barat maupun hukum Indonesia, dinyatakan hapus, yang kemudian dengan berlandaskan pada ketentuan-ketentuan konversi, harus dikonversi ke dalam salah satu hak baru menurut UUPA. Semua ini mengandung makna, bahwa semua hak-hak Indonesia (adat) harus dikonversi, tanpa kecuali. Kondisi inilah dapat memunculkan sengketa, karena konversi dalam UUPA belum dapat memberi payung hukum kepada semua tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang ada, sehingga penyeragaman yang diinginkan oleh pembuat UUPA lagi-lagi menuai protes.

Berhubung adanya rencana revisi terhadap UUPA, Gubernur Bali Dewa Beratha berharap Revisi UUPA dapat memberikan efek positif bagi Bali. Selama ini pengelolaan atas tanah masih samar dan tarik ulur sesuai UUD 1945. Pengelolaan atas tanah menjadi kewenangan daerah. Kenyataannya pemerintah pusat masih melakukan upaya untuk mengelola urusan tanah ini. "asosiasi pemerintahan provinsi telah memberikan kajian terhadap pengelolaan pertanahan kepada pemerintah. Ketentuannya, pengelolaan atas tanah sudah menjadi kewenangan daerah. Namun nyatanya masih ditarik pusat. Terlepas dari itu, gubernur berharap revisi

terhadap UUPA nantinya bisa mengakomodasi *status hak atas tanah-tanah adat* di Bali. Selama ini tanah-tanah adat yang ada di Bali belum memiliki kekuatan hukum secara formal. Oleh karena itu revisi UUPA diharapkan dapat mengakomodasi status tanah adat di Bali dengan mengingat bahwa *desa adat* sebagai benteng terakhir pertahanan Bali. Juga diharapkan revisi UUPA dapat mencairkan sengketa yang muncul sebagai akibat pengelolaan tanah adat yang semakin marak, seperti masalah tapal batas *desa adat*.<sup>44</sup>

Amandemen Pasal 18 B ayat (2) UUD NRI 1945 Jo. Pasal 2 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004 merupakan angin segar bagi masyarakat hukum adat, karena sudah ada payung hukum untuk memberikan perlindungan hukum akan pengakuan keberadaannya dan hak-hak tradisionalnya.

Berdasar latar belakang masalah tersebut di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan, yaitu sebagai berikut:

- (1) Bagaimanakah konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat?
- (2) Bagaimanakah pengakuan terhadap eksistensi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat oleh negara?
- (3) Bagaimanakah penyelesaian sengketa terhadap hak penguasaan dan pemilikan tanah-tanah adat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

- (1) Menemukan formulasi terhadap konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat, kemudian mengkaji secara lebih mendalam, dan akhirnya dapat memberikan rumusan sesuai dengan konteks kekiniannya.

---

<sup>44</sup>Bali Post. "Tanah Adat". Senin, 10 Juli 2006. hal. 2.



- (2) Mendeskripsi, mengkritisi, dan menganalisis pengakuan dan bentuk-bentuk perlindungan hukum yang dapat diberikan oleh negara terhadap eksistensi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah adat di Bali.
- (3) Mengkaji secara kritis model penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan manakala ada kompetisi sistem hukum baik antara sistem hukum nasional dengan sistem hukum adat, maupun antara sistem hukum adat sendiri dalam penguasaan dan pemilikan tanah adat.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

- (1) Secara teoritis penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat pada dunia akademis, yaitu dalam upaya menemukan rumusan konsep penguasaan dan pemilikan dalam konteks kekinian dalam rangka dapat memberikan bahan pada pembaruan hukum agraria nasional, sehingga nantinya dapat mengakomodir dan sekaligus memberi peluang berlakunya kearifan-kearifan masyarakat adat dalam konteks hukum nasional.
- (2) Kemudian manfaat praktis yang diharapkan adalah dapat diabdikan kembali pada masyarakat khususnya *warga/krama desa adat* di Bali untuk memberdayakan dirinya dalam memanfaatkan potensi yang dimilikinya secara berkesinambungan dengan tetap memperhatikan kepentingan hukum nasional yang lebih luas, sehingga konsep Bali yang ajeg dapat bersinergi dengan hukum nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, meminimalkan sengketa dalam bidang penguasaan dan pemilikan tanah (adat), dan selanjutnya memberi sumbangan pemikiran kepada pemerintah daerah dalam menanggulangi sengketa pertanahan di masa mendatang.

(3) Manfaat lain yang diharapkan adalah dapat memberikan pemahaman kepada *prajuru adat* dan masyarakat hukum adat terhadap model perlindungan hukum yang dapat diberikan negara dalam penguasaan dan pemilikan tanah adatnya dan implikasinya jika terjadi konversi terhadap tanah adatnya dalam perspektif UUPA, sehingga di masa mendatang dapat meminimisasi konflik pertanahan di masa datang, baik yang bersifat horizontal maupun vertikal.

### 1.5. Keaslian Penelitian

Berdasar penelusuran bahan-bahan hukum didapatkan beberapa hasil penelitian yang mengambil objek tanah (adat) yang dikuasai masyarakat hukum adat, yaitu:

Pertama, dilakukan oleh Sudiana pada tahun 1997 skripsi dengan judul *Jual Beli Tanah Karang Desa di Kabupaten Badung Setelah Berlakunya UUPA*. Penelitian ini menyimpulkan, bahwa jual beli hanya dapat dilakukan dengan persetujuan *prajuru desa adat* dan terbatas kepada *krama* (warga) desa adat yang belum memegang *tanah karang desa* (yang selanjutnya disebut PKD), sudah memenuhi syarat untuk turun *ngayah* dan ada hubungan darah dengan pemegang tanah PKD sebelumnya. Jual beli meliputi segala beban kewajiban yang melekat pada tanah PKD.

Kedua, dilakukan oleh Jumanah pada tahun 1989 skripsi dengan judul *Upaya Perlindungan Hukum terhadap Tanah Ayahan Desa (Studi Kasus di Desa Datah, Kecamatan Abang, Kabupaten Daerah Tingkat II Karangasem)*. Penelitian ini menyimpulkan, bahwa usaha yang dilakukan untuk melindungi tanah AYDS adalah dengan cara melarang *krama* (warga) *desa adat* mengalihkannya menjadi hak milik pribadi dan melarang *kelihan*

*desa adat* memberikan izin (persetujuan) kepada *krama desa adat* yang ingin menyertifikatkan tanah AYDS menjadi milik pribadi.

Ketiga, dilakukan I Gusti Nyoman Agung tesis dengan judul *Sistem Penguasaan Tanah Druwe Desa dan Kaitannya dengan Undang-undang No.5 Tahun 1960 di Kecamatan Tejakula, Kabupaten Daerah Tingkat II Buleleng*. Disimpulkan, bahwa *tanah druwe desa* masih ada di Kecamatan Tejakula, Kabupaten Buleleng, akan tetapi terbatas pada tanah-tanah yang sudah dibuka. Jenisnya bervariasi, antara lain: tanah pasar, tanah lapangan, tanah kuburan (*setra*), tanah bukti (*pecatu*), tanah *tegak pura*, tanah *pelaba pura*, tanah PKD, tanah AYDS, tanah bangunan desa, dan tanah untuk cadangan pembangunan. Penguasaan *tanah druwe desa* oleh *desa adat* mempunyai ciri sebagai berikut: (1) *adat* berhak menentukan dan mengatur penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan baik untuk kepentingan *desa adat* maupun *krama desa adat* yang bersangkutan, (2) berhak memberikan hak tertentu atas tanah *druwe desa* kepada *krama desa adat* maupun bukan berdasarkan syarat-syarat yang telah ditentukan, (3) bertanggung jawab atas segala sesuatu yang terjadi di atas *palemahan* (wilayah)-nya terutama untuk menjaga kesuciannya, (4) orang luar (bukan *krama desa adat*) yang berkeinginan menarik manfaat dari tanah *druwe desa* harus dengan izin baik disertai maupun tidak disertai pembayaran uang pemasukan *desa adat*, (5) *desa adat* dan *krama desa adat* tidak diperkenankan memindahtangankan tanah *druwe desa* yang mengakibatkan hilangnya kewenangan *desa adat* terhadap tanah *druwe desa* tersebut, (6) tanah *druwe desa* yang dipegang oleh pribadi *krama desa adat* diliputi pula oleh hak *desa adat*. Oleh karena itu penguasaan tanah *druwe desa* oleh *desa adat* dapat dikualifikasikan sebagai

hak ulayat *desa adat* atau setidaknya-tidaknya serupa hak ulayat dan masih diakui. Sedang ditinjau dari ketentuan Pasal II ayat (1) dan (2) Jo Pasal 16 ayat (1) UUPA, hak atas tanah *druwe desa* diakui statusnya sebagai hak individual.

Keempat, oleh Sang Gede Wirahadi Wardana skripsi dengan judul *Status dan Keberadaan Tanah Ayahan Desa Setelah Berlakunya UUPA di Desa Adat Kayubih, Kecamatan dan Kabupaten Bangli tahun 2005*. Disimpulkan, bahwa tanah *ayahan desa* di Desa Kayubih sampai sekarang masih dikuasai dan dikelola oleh *desa adat* berdasarkan hak yang mirip dengan hak ulayat. Untuk melestarikannya *krama desa adat* dilarang mengalihkan atau memperjualbelikan kepada orang di luar *krama desa adat*, kemudian menetapkan tanah *ayahan desa* dalam *Awig-awig desa adat* sebagai milik *desa adat*. Terhadap pelanggarannya dapat dikenai sanksi adat. Oleh Pemerintah (BPN) dilakukan penundaan untuk sementara proses penyelesaian konversi dan penyertifikatan tanah *ayahan desa* oleh *krama desa adat*.

Kelima, penelitian yang dilakukan I Ketut Kasta Arya Wijaya tesis dengan judul *Pariwisata dan Pengaruhnya terhadap Tanah Adat di Bali (Studi Kasus di Desa Adat Kuta, Bali)* tahun 2002. Disimpulkan bahwa keberadaan tanah adat di Bali yang tersebar di sebagian besar *desa adat* (*desa pakraman*) di Bali merupakan suatu konsep yang tidak terpisahkan dari ajaran (hukum) Hindu. Pemanfaatan PKD dan AYDS oleh *krama desa* mempunyai kaitan dengan keberadaan *pura-pura Kahyangan Tiga*, dan *Kahyangan Desa* lainnya. *Krama desa* yang bersangkutan mempunyai tanggung jawab *ngayah*, baik dalam rangka penyelenggaraan *upacara*

*piodalan* maupun dalam kaitannya dengan perbaikan terhadap fisik *pura*. Tanah adat di Bali sampai sekarang menurut hukum adat masih dikuasai *desa adat*, namun pemanfaatannya didistribusikan kepada *krama desa* baik untuk tempat tinggal maupun untuk dikelola sebagai sumber kehidupan dan kesejahteraan dari pada *krama desa* tersebut. Hak menguasai dari desa adat yang disebut hak *prabumian* eksistensinya tetap diatur dengan dikeluarkannya UUPA dengan sebutan hak ulayat. *Krama desa* yang menempati dan memanfaatkan tanah-tanah dimaksud dapat mewariskan secara turun temurun kepada ahli warisnya sepanjang hak menikmati yang diberikan oleh *desa adat* tidak dicabut. Sebelum berkembangnya pariwisata di Desa Adat Kuta penguasaan dan pemanfaatan tanah adat masih bersifat akomodatif, *awig-awig* yang tidak tertulis yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah cukup mampu menampung dinamika dan perkembangan masyarakat, meskipun tidak sepenuhnya fungsi-fungsi tanah adat masih berfungsi sebagaimana mestinya seperti fungsi keagamaan, dan sosial. Setelah berkembangnya pariwisata tanah-tanah adat di Desa Adat Kuta khususnya tanah PKD dan AYDS sudah tidak ada atau hilang karena sudah beralih menjadi milik pribadi. *Balai Banjar* yang semula berfungsi sebagai tempat pertemuan (*sangkep*) sudah ada penambahan fungsi seperti sebagai *art shop*, *open stage*. Pantai sudah mulai dikavling oleh pemilik hotel, sehingga masyarakat adat harus mencari tempat di pantai lain untuk melakukan upacara agama.

Keenam, penelitian yang dilakukan M. Munir dalam Jurnal Universitas Brawijaya Malang Volume 6 No.1 April 1994 dengan judul *Pengaruh UU Nomor 14 Tahun 1970 terhadap Peranan Kepala Desa dalam Penyelesaian*

*Sengketa Tanah dalam Masyarakat.* Penelitian ini menyimpulkan bahwa masalah waris merupakan faktor penyebab sengketa tanah yang paling dominan bila dibandingkan dengan faktor penyebab yang lain, seperti jual beli, sewa-menyewa, tukar-menukar tanah. Sengketa tanah dimaksud sebagian besar (81,97 %) diselesaikan secara informal (di luar pengadilan), sedangkan sebagian kecil (18,07 %) diselesaikan secara formal (melalui pengadilan negeri). Penyelesaian sengketa secara informal ini dilakukan atas bantuan kepala desa, dan menghasilkan perdamaian. Penyelesaian secara formal melalui pengadilan negeri menghasilkan keputusan yang menentukan siapa yang berhak atas objek perkara. Keengganan masyarakat beperkara ke pengadilan negeri disebabkan oleh pengaruh budaya hukum, waktu, dan biaya.

Ketujuh, penelitian yang dilakukan Ilyas disertasi dengan judul *Konsepsi Hak Garap Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia dalam Kaitannya Dengan Ajaran Negara Kesejahteraan* Tahun 2005. Disimpulkan bahwa terjadinya perkembangan penggarapan dari tanah ulayat, tanah negara menuju tanah milik individual dengan perjanjian bagi hasil yang dominan ditentukan oleh pemilik tanah. Penggarapan tanah ulayat menjadi semakin berkurang baik karena faktor internal maupun faktor eksternal, sehingga tanggung jawab negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD1945 belum dapat terwujud sebagaimana mestinya.

Kedelapan, penelitian yang dilakukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dengan judul: *Sengketa Pertanahan di Era Reformasi: Hukum Negara, Hukum Adat dan Tuntutan Rakyat*, Studi kasus sengketa tanah pada

kawasan wisata di Bali, Nusa Tenggara Barat dan Jawa Timur, disimpulkan bahwa implikasi kebijakan pemerintah daerah (Bali) dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Bali No.258 Tahun 1993 yang antara lain menetapkan 21 kawasan wisata telah menunjukkan ketimpangan pengembangan kawasan yang lebih berorientasi pada pengembangan kawasan wisata pantai dan telah menetapkan bahwa satu kawasan wisata menggunakan paling sedikit 100 hektar tanah. Kenyataannya untuk satu kawasan dibutuhkan lebih dari 100 hektar. Peralihan lahan di Bali dirasakan sejak tahun 1985. Kebijakan ini secara langsung atau tidak langsung meningkatkan kasus sengketa pertanahan baik vertikal maupun horizontal. Bahkan ada kecenderungan sengketa ini akan semakin meningkat di masa mendatang seiring dengan semakin meningkatkan harga tanah dan jumlah penduduk di Bali. Kebijakan perpajakan khususnya NJOP Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), kebijakan pemekaran wilayah kecamatan, dan daerah pedesaan menjadi perkotaan merupakan salah satu andil meningkatkan penduduk pendatang dan mendorong penduduk lokal menjual tanah. Tidak konsistennya antara peraturan yang satu dengan yang lainnya dalam pengaturan kepariwisataan di Bali demikian pula dalam implementasinya, banyak menimbulkan tanah terlantar dari era orde baru sampai orde reformasi yang selanjutnya berimplikasi pada timbulnya sengketa pertanahan vertikal. Konflik ini juga disebabkan masalah pertanahan tidak diatur dalam satu Undang-undang.

Kesembilan penelitian yang dilakukan R. Ay. Sri Retno Kusumo Dhewi disertasi dengan judul *Kedudukan Hukum Tanah Adat di Daerah Yogyakarta dalam Sistem Hukum Nasional* Tahun 2006. Disimpulkan bahwa

sejak 1 April 1984, berdasarkan Keppres RI No. 33 Tahun 1984, maka UUPA berlaku secara penuh di Yogyakarta. Di samping itu terjadi dualisme hukum di bidang pertanahan karena Undang-undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta masih tetap mengakui berlakunya *rijksblad-rijksblad* maupun peraturan-peraturan daerah, sehingga semula pengurusan agraria yang semula berdasarkan wewenang otonomi, seperti yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1950, namun dengan berlaku sepenuhnya UUPA dan aturan pelaksanaannya yang mengatur konversi pertanahan, maka beralih menjadi wewenang dekonsentrasi dan dinyatakan tidak berlakunya lagi segala *rijksblad-rijksblad*, peraturan-peraturan, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang mengatur keagrariaan. Kedudukan tanah adat dengan berlakunya UUPA terjadi pengalihan keagrariaan menurut sistem dekonsentrasi. Tanah bekas kekuasaan kesultanan Yogyakarta meliputi tanah yang dimiliki secara pribadi atau individual oleh sultan dan pejabat atau punggawa kesultanan, sedangkan tanah grant sultan ialah milik kesultanan secara organisasi dan menjadi aset kesultanan yang dapat dimanfaatkan oleh pribadi atau badan hukum dengan suatu perjanjian. Tanah yang menjadi milik Pemda atau tanah negara pengelolaannya dilimpahkan kepada instansi dan kelurahan setempat terdiri dari tanah desa, tanah *pengarem-arem*, tanah *wedi lengser*, tanah yang dimiliki dengan hak yasan atau hak *anderbe* oleh individual. Tanah bekas kekuasaan Pakualaman, terdiri dari tanah yang dimiliki oleh Paku Alam secara individual, tanah yang dimiliki Paku Alam secara organisasi, tanah sisanya dilimpahkan oleh negara.



Adapun kebijakan Pemda Istimewa Yogyakarta dalam bidang pertanahan bagi berlakunya hukum adat sebagai landasan hukum agraria nasional dalam sistem hukum nasional adalah sebagai berikut: Perda Istimewa Yogyakarta Nomor 5 Tahun 1954, peningkatan hak rakyat atas tanah meningkatkan menjadi hak pakai, wewenang *anganggo* turun temurun menjadi hak milik turun temurun, tapi masih dalam ikatan desa; Perda Nomor 10 Tahun 1954 tentang Pelaksanaan “Putusan Desa” mengenai peralihan hak *anderde, erfelijk individuell bezitsrecht* dan perubahan jenis tanah di Daerah istimewa Yogyakarta (DIY); Perda Nomor 11 Tahun 1954 tentang tanda yang sah bagi hak milik pribadi turun temurun atas tanah; untuk memenuhi syarat tentang pemilikan atas tanah dengan suatu hak, diperlakukan adanya tanda bukti yang sah, maka dikeluarkanlah Perda DIY Nomor 12 Tahun 1954. Sehubungan dengan perkembangan keadaan, maka beberapa ketentuan dalam Perda Nomor 12 Tahun 1954 ini diubah dengan Keputusan Gubernur Nomor 184/KPTS/1980. Sejak Tahun 1984 kebijakan Pemerintah DIY secara berangsur-angsur melimpahkan kekuasaan Kesultanan maupun Paku Alaman dalam bidang pertanahan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan kantor pertanahan setempat. Khusus yang menyangkut aset Kesultanan maupun Paku Alaman masih dikelola oleh kantor “Paniti kismo”. Bahwa tanah-tanah yang langsung dikuasai oleh negara terutama bekas O.G. baru sebagian yang ditertibkan pemberian haknya kepada para penggarap dan atau pemakai, sedangkan bagi tanah-tanah bekas S.G. belum ada yang ditertibkan pemberian haknya.

Sejak berlakunya UUPA terjadi perubahan status kepemilikan atas tanah, yaitu berdasarkan diktum kedua Pasal VII UUPA jo Surat Keputusan

Menteri Agraria tanggal 29 Mei 1961 Nomor 2727/ka/61 tanah-tanah rakyat di desa yang semula bernama "*anganggo run temurun*" dikonversi menjadi hak milik sebagaimana tersebut dalam Pasal 20 ayat 1 UUPA. Sedangkan terhadap tanah-tanah rakyat dengan wewenang *andarbeni* yang terdapat di dalam kota berdasarkan diktum kedua Pasal II UUPA dikonversi juga menjadi hak milik sebagaimana tersebut dalam Pasal 20 ayat 1 UUPA. Terhadap tanah-tanah desa yang berupa bengkok atau *lungguh* pamong desa, kas desa dan *pituwat* berdasarkan diktum kedua Pasal VI dikonversi menjadi "hak Pakai" sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 ayat 1 UUPA. Khusus bagi hak yang belakangan ini secara riil belum dijalankan pengonversiannya hanya merupakan formal yang sudah diterima oleh masyarakat.

Kesepuluh penelitian yang dilakukan Yanis Maladi disertasi dengan judul *Implementasi Pendaftaran Tanah di Kabupaten Lombok Barat Tahun 2006*. Disimpulkan bahwa hukum adat pada dasarnya berfungsi sebagai sumber utama dalam pembangunan hukum tanah nasional. Kondisi ini dapat dicermati dari salah satu konsiderans UUPA yang menyatakan bahwa *sumber utama hukum tanah nasional "berdasarkan atas hukum Adat"*. Konsistensi ini terlihat pada ketentuan isi atau materi UUPA yang menyatakan "*Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat*". Hubungannya dengan implementasi pendaftaran tanah sedapat mungkin disesuaikan dengan hukum adat yang masih berlaku (Penjelasan PP Nomor 10 Tahun 1961). Oleh karena setiap pembuktian berdasarkan ketentuan hak lama yang diajukan sebagai persyaratan pendaftaran tanah dapat diterima oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional

sepanjang *tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat* (Pasal 24 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997). Kenyataannya implementasi pendaftaran tanah banyak mengalami tantangan dan hambatan. Sejak diterapkannya hukum pendaftaran tanah (*legal cadastre*) hingga sekarang telah berlangsung empat puluh lima tahun jumlah pendaftaran tanah baru terlaksana 27% dari jumlah 223.478 bidang tanah yang siap didaftarkan. Tidak diikutinya ketentuan hukum pendaftaran tanah disebabkan masih kuatnya pengaruh hukum adat atau keadaan yang dialami sebelumnya yang dirasakan dapat memberikan jaminan hukum bagi mereka. Bahkan kurangnya respons dari masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya disebabkan karena hak-hak atas tanah masyarakat sudah mendapat pengakuan dari masyarakat. Di samping itu masyarakat masih merasa asing dengan model pendaftaran tanah menurut UUPA ditambah lagi nilai prosesnya, yaitu sertifikat sebagai tanda bukti hak miliknya belum diperlukan.

Adapun yang dianggap sebagai penghambat belum terlaksananya implementasi pendaftaran tanah di Lombok Barat, yaitu yang bersifat substantif dan teknis. Yang bersifat substantif berupa: *Pertama*, dalam kenyataannya tanah yang diselenggarakan berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961 dan PP Nomor 24 Tahun 1997, selama lebih dari dasawarsa belum memberikan hasil memuaskan, terutama tanah-tanah yang menjadi objek pendaftaran di daerah-daerah tertentu karena masih kuatnya pengaruh hukum adat setempat dalam memberikan jaminan kepastian hukum maupun perlindungan hukum. *Kedua*, hal-hal yang menjadi kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah keadaan objektif tanah-tanah itu sendiri, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat

pembuktian yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya; *Ketiga*, ketentuan-ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaan pendaftaran tanah dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu yang singkat dengan hasil yang lebih memuaskan. Sedangkan hambatan yang bersifat teknis, yaitu: *Pertama*, jumlah bidang tanah yang siap didaftarkan terus bertambah melalui perolehan hak: pewarisan, hibah, wakaf, jual beli, tukar menukar, dan pemberian hak-hak baru. Peralihan hak ini secara teknis tidak diimbangi oleh sarana pendaftaran tanah yang memadai di Kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN). *Kedua*, wilayah Indonesia yang luas serta tidak adanya data awal mengenai sejarah tanah, asal usul pemilikan tanah, letak maupun batas-batas tanah, jua dengan adanya pemekaran desa. *Ketiga*, dari pengalaman masa lalu banyak sengketa tanah yang timbul karena tidak bersesuaian antara data fisik dan data yuridis terutama mengenai pemilik sebenarnya, letak tanah dan batas bidang-bidang tanah tidak benar.

Upaya penanggulangan hambatan yang bersifat substantif oleh pemerintah dilakukan dengan cara memberikan kemudahan terhadap tanah-tanah rakyat yang tidak memiliki alas hak tertulis, seperti dengan pernyataan adanya penguasaan secara terus menerus oleh pemegang haknya dengan disaksikan oleh dua orang sudah dianggap cukup dalam melakukan pendaftaran. Ini berarti telah terjadi interaksi dua sistem hukum yang bekerja secara berdampingan (*co-existence*). Di samping itu adanya perubahan terhadap PP Nomor 10 Tahun 1961 dengan PP Nomor 24 Tahun 1997, yaitu dari sistem "*negatif*" menjadi sistem "*negatif mengandung unsur positif*", akan menghasilkan surat-surat bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang

kuat. Jadi adanya kalimat “*mengandung unsur positif*” untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif. Adanya lembaga “*rechtsverwerking*” juga sebagai pelengkap untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif, karena yang dikehendaki dalam perolehan hak adalah adanya itikad baik (*te goeder trouw*). Kemudian untuk mengatasi hambatan teknis, diperlukan pemikiran yang tidak berhenti pada kuantitas aturan, namun lebih pada kualitas kebijakan yang dihasilkan, terutama pada adanya kepastian hak, perlindungan hak atas bidang-bidang tanah yang didaftarkan berwujud sebagai “*security and certainty of title*”, oleh karena itu perlu digunakan alat yang lebih canggih dalam pemetaan dan pengukuran.

Banyak sengketa tanah, terutama pada masa *Raad Sasak* telah diperlakukan hukum adat, demikian pula pada masa kemerdekaan. Ini membuktikan bahwa ada jaminan kepastian hukum atas tanah-tanah hak milik yang tunduk pada ketentuan hukum adat melalui *jugde made law*. Karena yang harus dijalankan pengadilan adalah pengetahuan yang benar (*true knowledge*). Untuk dapat mempertahankan konsistensi penggunaan hukum adat dalam penyelesaian sengketa di pengadilan, maka setiap putusan pengadilan harus mampu mencerminkan rasa keadilan yang sejalan dengan dinamika kehidupan sosial masyarakatnya. Ini juga akan menjadi tonggak adanya pertumbuhan hukum adat yang positif dan baik jika hakim menggunakan kembali dalam menyelesaikan sengketa. Di samping itu penggunaan hukum adat oleh pengadilan dalam menyelesaikan sengketa (tanah) akan berpengaruh positif (*positive effects*) dalam melindungi tanah-tanah rakyat yang masih tunduk pada hukum adat. Hal ini memberi pengaruh pada pandangan dan sikap rakyat untuk tidak melakukan pendaftaran tanah,

karena mereka masih *meyakini nilai-nilai lokal tradisional (indigenous wisdom)* dapat melindungi tanah-tanah yang dimiliki dan dikuasai selama ini. Meskipun hukum pendaftaran tanah mewajibkan setiap bidang tanah untuk di daftarkan, tetapi sebagian warga masyarakat di lokasi penelitian tidak melakukan pendaftaran tanah. Mereka memandang, bahwa dengan tercantumnya nama pemegang hak dalam *belied* pajak bumi (pipil) sudah dianggap sebagai pemilik yang sah dan mutlak atas sebidang tanahnya. Jika dihubungkan dengan fenomena yang ada dalam masyarakat di tempat penelitian tampaknya perilaku hukum pendaftaran tanah dari anggota masyarakat dipengaruhi faktor-faktor tertentu berkaitan dengan situasi pluralisme hukum yang secara riil ada dalam kehidupan masyarakat yang memungkinkan anggota masyarakat untuk mengambil pilihan yang dirasakan menguntungkan.

Pergantian filosofi UUPA berbasis kerakyatan yang bersifat populistik menjadi kapitalis telah menimbulkan banyak masalah, mengganggu segi-segi kehidupan lainnya seperti kehidupan hukum adat masyarakat setempat terutama hubungannya dengan penguasaan tanah-tanah hak tradisional. Pemerintah dianggap telah melakukan diskriminasi terhadap pembebasan tanah-tanah rakyat yang dijadikan objek penunjang pembangunan ekonomi (*economic growth development*) yang memerlukan modal besar. Buktinya pada pemberian ganti rugi terhadap tanah-tanah rakyat yang berasal dari hak milik adat dinilai hanya 50% dari *plafond* harga, sedangkan tanah-tanah yang besertifikat hak milik dinilai tinggi, 100%. Hal ini dianggap telah mengabaikan eksistensi tanah-tanah hak tradisional yang semestinya mendapat pengakuan dan perlindungan hukum secara seimbang. Walaupun

Pasal 5 UUPA menegaskan, bahwa hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, namun kenyataan dalam implementasinya memunculkan potensi konflik yang berdampak negatif (*negatif effects*) pada tataran implementasi pendaftaran tanah.

Kesebelas penelitian yang dilakukan Husen Alting disertasi dengan judul *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Masyarakat Adat Atas Tanah di Maluku Utara: Perspektif Dinamika Hukum di Era Otonomi Daerah* Tahun 2006. Disimpulkan bahwa: *Pertama*, dinamika pengakuan dan perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat sangat ditentukan oleh politik hukum pemerintah. Artinya sebelum masuknya penjajah, tanah dikuasai secara komunal oleh masyarakat Ternate di bawah kekuasaan dan pengawasan dari Soanang atau Momole. Pada jaman penjajah (1512-1945) penguasa hak masyarakat hukum adat diatur dengan hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan penjajah, namun dalam perkembangannya, semua tanah yang ada dalam wilayah jajahan ditetapkan sebagai tanah milik penjajah melalui *Agrarische Wet* dan *Agrarische Besluit*. Setelah berlakunya UUPA, pengakuan hak atas tanah adat diakui dengan persyaratan yang berlapis yakni berkaitan dengan syarat *keberadaannya* dan syarat *pelaksanaannya*. Pasal-pasal dalam perauran perundang-undangan dianggap telah melahirkan pengakuan melalui pemberian kebebasan mengatur, akan tetapi justru pemerintah dengan produk hukum yang lebih rendah, menentukan batasan-batasan sumberdaya tanah yang dapat dikuasai dan dimiliki masyarakat hukum adat. Dengan adanya konflik antara substansi aturan menyebabkan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat hukum adat hanya terbatas pada teks pasal-pasal dalam konstitusi, tanpa diikuti dengan tindakan konkret sesuai dengan harapan masyarakat. Walaupun demikian eksistensi hak atas tanah

masyarakat hukum adat Ternate baik yang bersifat tetap maupun tidak tetap dapat dinyatakan semakin menguat. Hak ini merupakan sumber dari hak-hak lain, seperti *aha kolano/raki kolano*, *aha soa* sebagai hak bersama (komunal), dan *aha cocatu* sebagai hak yang bersifat individu. Semuanya itu ditandai dengan batas-batas alam. Pengakuan hak atas tanah berdasarkan hukum adat merupakan konsekuensi dari keberadaan masyarakat yang otonom, untuk mengatur hubungan-hubungan hukumnya. Namun pada saat bersamaan terdapat campur tangan dari pihak luar (negara melalui peraturan perundang-undangan), sehingga keberadaan masyarakat beserta norma yang telah disepakati tersebut menjadi semi otonomi karena dipengaruhi oleh faktor eksternal, dan yang sekaligus menyebabkan terjadinya keberagaman hukum yang saling mempengaruhi secara dinamis dalam perilaku sosial masyarakat yang beragam. *Kedua*, Konstitusi maupun sebagian peraturan perundang-undangan, telah memberikan pengakuan dan perlindungan hak atas tanah masyarakat hukum adat akibat dari tuntutan masyarakat, namun pada tataran implementasi memiliki hambatan baik pada tataran lokal maupun pada tingkat pusat. Artinya semenjak dilakukan amandemen UUD 1945 dan Tap MPR N0. IX/MPR/2001 belum membuahkan hasil yang menggembirakan, terutama regulasi berkaitan dengan tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat. Bahkan pemerintah justru mengeluarkan kebijakan yang tidak populis, seperti Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional yang berupaya untuk melakukan *Desentralisasi* kewenangan otonomi pertanahan, sehingga terjadi dualisme kelembagaan pengelolaan otonomi pertanahan, karena di samping ada BPN sebagai lembaga vertikal yang berada di daerah juga ada Dinas Pertanahan bentukan pemerintah daerah dalam rangka otonomi dalam bidang pertanahan sesuai dengan Peraturan



Presiden No.34 Tahun 2003 jo UU No. 32 Tahun 2004. Sedangkan di tataran lokal Pemerintah Daerah Kota Ternate belum mempunyai program dan tidak memiliki rencana tindak lanjut dalam bentuk produk hukum daerah (Perda) di bidang pertanahan. Pengadilan negeri dalam menerapkan hukum pada kasus sengketa (*in concreto*) tanah adat, belum berpihak kepada perlindungan masyarakat hukum adat. *Ketiga*, Keberadaan masyarakat hukum adat di sekitar lokasi pertambangan, belum menjamin akses mereka terhadap hasil yang diperoleh, bahkan mereka dijadikan korban demi kepentingan pemerintah dan perusahaan dalam mengeksploitasi sumberdaya alam yang dimiliki, karena secara normatif belum ada kewajiban bagi perusahaan pertambangan untuk melakukan pemberdayaan masyarakat, adanya pengambilalihan tanah-tanah masyarakat tanpa disertai ganti rugi yang memadai, dan adanya penyalahgunaan dana *community development* oleh aparat desa setempat.

Hasil-hasil penelitian yang pernah dilakukan tersebut di atas, tampak berbeda dengan penelitian yang akan dilakukan walaupun objeknya sama, tapi masalah yang ingin dikaji tidak sama, yaitu yang menyangkut konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah adat, pengakuan dan perlindungan hak penguasaan dan pemilikan tanah adat oleh negara, latar belakang dan model penyelesaian sengketa berkaitan dengan hak penguasaan dan pemilikan tanah adat, sehingga nantinya diharapkan dapat ditemukan benang merah berupa kekuatan-kekuatan dari berbagai norma yang ada pada masyarakat hukum adat dan hukum negara menurut konsep pluralisme hukum. Akhirnya dapat diungkapkan koeksistensinya sebagai suatu kekuatan yang dapat dipergunakan dalam proses pembangunan.

## BAB II METODE PENELITIAN

### 2.1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Masalah

Jenis penelitian yang dipilih disesuaikan dengan masalah yang akan dikaji. Artinya untuk mengkaji konsep dan regulasi, juga pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat dipergunakan penelitian hukum normatif artinya yang hanya menggunakan data sekunder saja.<sup>45</sup> Untuk melengkapi kajian tersebut terutama yang berkaitan dengan aspek nilai yang hidup dalam masyarakat dan mengkaji penyelesaian kasus sengketa dipergunakan penelitian hukum empiris atau *socio legal research*.<sup>46</sup> Jadi jenis penelitian yang dipilih dalam karya ini, pertama-tama adalah penelitian hukum normatif, dan kedua dilengkapi dengan penelitian hukum empiris, sehingga hukum dapat dicermati secara utuh, baik sebagai nilai, norma, dan perilaku senyatanya.

Pendekatan yang digunakan masing-masing disesuaikan juga dengan masalahnya. Untuk masalah *pertama*, yaitu dalam mengkaji konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat akan digunakan model pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Juga dipergunakan pendekatan sejarah (*historical approach*).<sup>47</sup> Digunakan pendekatan perundang-undangan, karena disinyalir masih adanya kekosongan norma dan norma yang kabur terutama dalam UUPA terhadap

---

<sup>45</sup>Ronny Hanitijo Soemitro. 1983. *Metodologi Penelitian Hukum*. Cetakan Pertama. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal. 9 menyebut dengan istilah penelitian hukum doktrinal.

<sup>46</sup>*Ibid.* Hal. 15.

<sup>47</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2005. *Penelitian Hukum*. Cetakan I. Fajar Interpratama. Surabaya. hal. 93.

regulasi, pengakuan dan perlindungan tanah-tanah adat sebagai tanah komunal. Dipergunakannya pendekatan sejarah hukum dalam upaya dapat memahami perjalanan konsep dan regulasi, serta perlindungannya sampai saat ini.

Pendekatan lain yang dianggap cukup relevan adalah pendekatan analitis (*analytical approach*) yaitu dalam arti untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara tekstual, sekaligus mengetahui kontekstualnya terutama dalam penerapannya melalui praktek dan putusan-putusan hukum.<sup>48</sup> Pendekatan ini dilakukan melalui dua pemeriksaan. *Pertama*, berusaha memperoleh makna yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan sesuai dengan konteks kekinian. *Kedua*, menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktek melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum. Pendekatan ini juga dipergunakan untuk menganalisis masalah kedua, yaitu terhadap pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat di Bali.

Kemudian untuk menganalisis masalah yang ketiga, yaitu dalam mencermati model penyelesaian sengketa, dipergunakan pendekatan antropologi hukum, yaitu dengan pendekatan prosesual,<sup>49</sup> termasuk penerapan norma dalam proses atau penyelesaian sengketa. Selain mengkaji kasus-kasus sengketa dalam masyarakat, antropologi hukum juga memberi perhatian pada fenomena kemajemukan hukum (*legal pluralism*)

---

<sup>48</sup>Johnny Ibrahim. 2006. *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. Bayumedia Publishing, Malang Jawa Timur. Hal. 98.

<sup>49</sup>Sulistiyowati Irianto, 2005. "Sejarah dan Perkembangan Pemikiran Pluralisme Hukum dan Konsekuensi Metodologinya". dalam *Pluralisme Hukum sebuah Pendekatan Interdisiplin*. Eds. Riyadi Terre, Didin Surtadin. Cetakan Pertama. Huma. Jakarta. Hal. 56.

dalam masyarakat. Adalah relevan dengan apa yang dinyatakan oleh Roger Cotterrell: *We should think of law as a social phenomenon pluralistically, as regulation of many kinds existing in a variety of relationships, some of the quite tenuous, with the primary legal institutions of the centralized state. Legal anthropology has almost always worked with pluralist conceptions of law.*<sup>50</sup>

Pendekatan ini dipilih juga untuk dapat mengetahui latar belakang dibalik terjadinya sengketa. Adalah relevan dengan apa yang dinyatakan Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. bahwa: *In any society there are alternatives or choices to be made when disputes arise. Anthropology has a large and very good body of cross cultural materials on formally recognized institutions of dispute settlement.*<sup>51</sup> Artinya di dalam masyarakat manapun ada aneka pilihan atau alternatif untuk dibuat ketika muncul sengketa. Ilmu antropologi mempunyai suatu bidang yang sangat baik dan luas untuk substansi lintas budaya yang secara formal mengakui institusi penyelesaian sengketa. Di samping itu juga dimaksudkan untuk dapat membedakan komponen-komponen pada proses sengketa, karena memahami kondisi-kondisi yang mendasari lebih baik daripada mencermati konsekuensi-konsekuensi yang mengikutinya.

Dipilihnya pendekatan antropologi hukum ini, didasari atas kenyataan, bahwa masyarakat Indonesia dan kompleksitas kebudayaannya masing-masing adalah plural (jamak), artinya sebagai suatu kondisi di mana dijumpai berbagai subkelompok masyarakat dengan jumlah kurang lebih ada

---

<sup>50</sup>Roger Cotterrell. 1995. *Law's Community, Legal Theory in Sociological Perspective*. Oxford, USA. Clarendon Press. P.306.

<sup>51</sup>Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. 1978. *The Disputing Process Law in Ten Societies*, Columbia University Press. New York . P. 2.

500 suku bangsa, yang tidak dapat dijadikan satu kelompok satu sama lain. Di samping itu juga bersifat heterogen (aneka ragam) yang mengindikasikan suatu kualitas dari keadaan yang menyimpan ketidaksamaan dalam unsur-unsurnya, artinya masing-masing subkelompok masyarakat itu beserta kebudayaannya sungguh-sungguh berbeda.<sup>52</sup>

Melalui pendekatan antropologi diperoleh gambaran yang sangat kompleks mengenai pluralitas dan heterogenitas dari “masyarakat Indonesia” dan kompleks “kebudayaan Indonesia”, di mana kristalisasinya mula-mula dikemukakan oleh van Vollenhoven pada abad XX yang mengidentifikasi adanya 19 lingkungan hukum adat, yang kemudian dikembangkan menjadi 24 lingkaran hukum adat oleh Ter Haar. Dari konstruksi ini dapat diamati, adanya aneka ragam lingkungan-lingkungan hukum adat di Indonesia.<sup>53</sup>

Koentjaraningrat dalam hubungan ini menyatakan:

Daripada menipu diri sendiri dan menutup-nutupi realitet suku bangsa itu, sebaiknya kita terima dengan akal sehat dan memupuk kesatuan bangsa kita dengan lebih dahulu mengakui dan menghormati semua variasi kebudayaan yang ada di negara kita itu, dan yang kemudian mencoba pengertian tentang sebanyak mungkin aneka warna manusia dan kebudayaan Indonesia.<sup>54</sup>

Pernyataan di atas menunjukkan kecenderungan untuk dapat memberikan penghargaan kepada adanya variasi kebudayaan yang di dalamnya ada hukum (adat) dari masing-masing masyarakat hukum adat. Oleh karena itu masalah dalam penelitian akan relevan dikaji dikaitkan dengan konsep pluralisme hukum seperti yang diungkapkan oleh Hooker, yaitu yang berkaitan dengan situasi khusus ketika hukum negara “mengakui”

---

<sup>52</sup>Budiono Kusumohamidjojo. 2000. *Kebhinekaan Masyarakat Indonesia, Suatu Problematik Filsafat Kebudayaan*, PT. Grasindo. Jakarta. Hal. 45.

<sup>53</sup>*Ibid.* Hal. 47.

<sup>54</sup>Koentjaraningrat. 1976. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jambatan. Jakarta. Hal 31.

beberapa bentuk “hukum adat”. Jadi pendekatan antropologi hukum akan dibarengi dengan pendekatan hukum adat.

Perpaduan pendekatan ini dimaksudkan untuk mengetahui “hukum yang hidup”. Di samping itu juga dimaksudkan untuk dapat saling melengkapi, artinya dari antropologi hukum, hukum adat dapat memperoleh masukan mengenai gambaran tentang struktur masyarakat dan faktor sosial budaya yang melatarbelakangi ketentuan hukum adat tersebut. Antropologi hukum dapat memberi penjelasan dari data empiris dengan menganalisis hubungan-hubungan kausal dari fakta, sehingga akhirnya dapat diketahui kedudukan pranata hukum dalam struktur masyarakat. Jadi dalam kegiatan antropologi hukum dapat dipadukan pengetahuan ilmu hukum adat—yang bersifat dogmatis-normatif—dengan kenyataan yang ada.<sup>55</sup>

Di samping itu dalam menganalisis adanya kompetisi dan sengketa akan dilengkapi dengan pendekatan kasus (*case approach*),<sup>56</sup> dengan pertimbangan, bahwa informasi yang disampaikan dapat dideskripsikan secara mendalam, lengkap, dan tampak hidup sebagaimana adanya, serta para aktor mendapat tempat untuk memainkan peranannya. Bersifat *grounded*, karena berpijak pada kenyataan dan kejadian sebenarnya. Juga bersifat holistik, yaitu berdiri sendiri saling berhubungan, sehingga merupakan satu kesatuan.<sup>57</sup> Relevan dengan apa yang dinyatakan Llewellyn dan Hoebel (1941), yang memandang suatu kasus sebagai alat-alat untuk menemukan "bekerjanya hukum" dalam masyarakat dan "tersedianya

---

<sup>55</sup>Valerine Jaqueline Leonore Kriekhoff. 1991. “Kedudukan Tanah Dati sebagai tanah adat di Maluku Tengah, suatu kajian dengan memanfaatkan pendekatan antropologi hukum”. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia. Hal. 57.

<sup>56</sup>Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Loc.cit.*

<sup>57</sup>Barda Nawawi Arief. 1994. *Perbandingan Hukum Pidana*. Cetakan Kedua. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal.6.

perlengkapan administratif,, untuk penanganan mereka.<sup>58</sup> Kasus yang dijadikan objek penelitian berupa putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>59</sup> Di samping itu juga berupa kasus yang diselesaikan di luar pengadilan melalui proses mediasi.

Digunakan beberapa pendekatan ini didasarkan pada suatu pertimbangan, bahwa penelitian hukum yang bersifat empiris tidak dapat dilakukan tersendiri (*ansich*) terlepas dari pendekatan normatif atau doktriner.<sup>60</sup> Adalah relevan dengan model *three approaches* yang dinyatakan Llewellyn dan Hoebel, yaitu pertama ideologi menuju pada "aturan-aturan" yang pasti pada saluran dan kontrol perilaku. Kedua, adalah deskripsi, yaitu menggali pola-pola yang serasi di mana perilaku itu terjadi. Ketiga, mencari suatu pencarian melalui kasus dalam sengketa.<sup>61</sup>

## 2.2. Penentuan Daerah Penelitian

Dipilihnya Bali sebagai tempat penelitian, didasarkan pada beberapa pertimbangan, yaitu:

- (1) Bali dapat dijadikan salah satu contoh kasus sebagai daerah tujuan wisata dunia yang rentan terjadi sengketa tanah-tanah adat sebagai akibat adanya keberpihakan dalam memberlakukan hukum negara dan mengesampingkan hukum adat. Juga masih kaburnya peta batas tanah ulayat dari masing-masing *desa adat* sehingga memicu sengketa antar desa. Corak komunal religius magis masih mewarnai hubungan manusia

---

<sup>58</sup>Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. 1978. *Op.cit.* P. 7.

<sup>59</sup>M. Syamsudin. 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Edisi I. PT. Rajawali. Jakarta. Hal. 59.

<sup>60</sup>Bambang Waluyo. 1996. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Cetakan Kedua. Sinar Grafika. Jakarta. Hal. 16.

<sup>61</sup>Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. 1978. *Op.cit.* P. 6.

dengan tanah-tanah adat dalam wadah *desa adat*, tapi semakin hari tampak terabaikan hanya untuk kepentingan ekonomi;

- (2) Bali mempunyai karakteristik sebagai ciri yang dapat dinyatakan sangat khusus berbeda dibandingkan dengan daerah lain, seperti hanya Bali yang mempunyai dualisme dalam sistem pemerintahan desa, yaitu yang dikenal dengan sebutan *desa dinas* dan *desa adat*, tradisi yang magis religius masih sangat kental di tengah perkembangan yang semakin mengglobal, penguasaan tanah adat dengan variasi sesuai dengan jenisnya selalu dikaitkan dengan yang empunya, sehingga sifat konkret dari hukum adat tampak masih nyata. Di samping itu masyarakat Bali pada hakikatnya merupakan masyarakat yang bersifat sosial religius, suatu masyarakat yang mampu menghasilkan budaya yang sangat unik.<sup>62</sup> Adanya hubungan yang sangat erat dan sukar untuk dipisahkan antara hukum agama dengan hukum adat dalam wadah *desa adat*.

Provinsi Bali mempunyai luas 5.636,86 km<sup>2</sup> yang terdiri dari enam pulau, delapan kabupaten dan satu kota, 55 kecamatan, 693 desa dinas dan 1.420 *desa adat*, sehingga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas dilakukan penelitian secara *purposive sampling* (sampel bertujuan),<sup>63</sup> artinya daerah atau tempat yang dijadikan objek dan sekaligus subjek penelitian adalah dengan memperhatikan karakteristik tertentu, seperti daerah tempat terjadinya sengketa yang dilatarbelakangi oleh klaim penguasaan dan pemilikan hak atas tanah adat yang di publikasi dalam media cetak seperti

---

<sup>62</sup>I Putu Gelgel. 2007. "Kearifan lokal masyarakat Bali dalam pembangunan pariwisata di tengah arus globalisasi perdagangan jasa. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Semarang. Hal. 27.

<sup>63</sup>Lexy J.Moleong. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Cetakan Keempatbelas. PT. Remaja Rosdakarya. Bandung. Hal. 165.



Bali Post, seperti sengketa di *Desa Adat Kemenuh Sukawati Gianyar, Desa Adat Pemingge Tanjung Benoe, Ioloan Banjar Tegal Gundul desa adat Cangu, Desa Tibubeneng, Kuta Utara Badung, Desa Adat Culik, Desa Adat Ngis dan Macang Karangasem, Desa Adat Kubutambahan di Kabupaten Buleleng, Desa Tusan, Desa Tohpati Kecamatan Banjarangkan Klungkung, dan Desa Adat Tamanbali Bangli*. Beberapa *desa adat* tersebut, kemudian akan dipilih lagi sehingga bersifat representatif dalam menentukan daerah tempat penelitian yang didasarkan pada lingkaran budaya,<sup>64</sup> di mana Bali dibagi menjadi lima lingkaran budaya, yaitu Bali Utara yang diwakili Kabupaten Buleleng, Bali Selatan diwakili Kabupaten Badung dan Kota Denpasar, Bali Barat diwakili Kabupaten Tabanan, Bali Tengah diwakili Kabupaten Gianyar dan Bangli. Bali Timur diwakili Kabupaten Klungkung, Kabupaten Karangasem. Namun apabila ditemukan kasus dengan jenis tanah adat yang sama, akan diambil salah satunya saja walaupun nantinya tidak akan mewakili dari segi wilayah dalam lingkaran budaya dimaksud, tetapi yang dianggap lebih penting adalah dapat mewakili kasus pada jenis tanah adatnya.

### **2.3. Sumber dan Jenis Data**

Data dalam penelitian ini akan diperoleh baik dari sumber pertama atau langsung dari masyarakat maupun dari sumber kedua.<sup>65</sup> Jenis data yang berasal dari sumber pertama disebut data primer yang bersumber dari informan atau responden. Sedangkan jenis data yang diperoleh dari sumber

---

<sup>64</sup>I Putu Gelgel. 2007. *Loc.cit.*

<sup>64</sup>Lexy J.Moleong. 2001. *Loc.cit.* Hal. 165.

<sup>65</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. 1985. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta:Rajawali. Hal. 14.

kedua disebut data sekunder yang dalam penelitian ini dikategorikan sebagai bahan hukum.

Informan adalah orang yang memberi informasi mengenai kondisi orang lain, seperti: *Prajuru Adat*, tokoh masyarakat adat yang tidak terlibat dalam sengketa, pemerintah daerah setempat (di kabupaten dan di provinsi) tempat terjadinya sengketa, para hakim baik dari Pengadilan Negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara. Sedangkan Responden adalah orang yang memberikan informasi tentang kondisi dirinya sendiri, seperti: para pihak yang terlibat langsung dalam sengketa, *prajuru adat* sebagai para pihak.

Data yang berasal dari sumber kedua yang disebut data sekunder berupa bahan-bahan hukum baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer yang dimaksudkan adalah dalam bentuk peraturan perundang-undangan seperti UUD 1945, UUPA, Keppres, Permen, Peraturan Daerah Provinsi, Keputusan Bupati, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan seperti *awig-awig*.

Data sekunder dalam bentuk bahan hukum sekunder yang dipergunakan seperti: hasil penelitian, dan hasil karya dari para pakar di bidang hukum baik dalam bentuk buku-buku teks, jurnal, majalah, koran. Di samping itu juga dipergunakan bahan hukum tersier seperti kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, kamus bahasa Asing, dan kamus bahasa Bali.

#### **2.4. Teknik Pengumpulan Data**

Data yang diperoleh dari sumber pertama baik dari informan maupun dari responden akan dikumpulkan dengan teknik wawancara model bebas terpimpin dengan pertimbangan di satu sisi masih ada pedoman bagi peneliti, dan disisi lain masih memberikan kebebasan bagi responden atau informan dalam mengabstraksikan kejadian di masa lampau sesuai

karakternya.<sup>66</sup> Proses Wawancara dalam bentuk tatap muka secara verbal ini akan dilakukan dengan beberapa tokoh masyarakat yang berkedudukan sebagai *prajuru adat*, tetua desa adat, pihak yang bersengketa, para hakim pengadilan negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara terutama yang menangani sengketa atau yang pernah menangani sengketa berkaitan dengan tanah adat, para pejabat BPN, dan para pejabat pemerintah daerah di masing-masing kabupaten/kota tempat di mana terjadinya sengketa.

Penelitian hukum adat yang oleh Soepomo disebut penyelidikan hukum adat akan digali dari putusan (penetapan) petugas hukum, seperti putusan kepala adat, keputusan hakim perdamaian desa. Putusan yang dimaksudkan adalah berupa perbuatan atau penolakan perbuatan (*non-action*) dari petugas hukum dengan tujuan memelihara atau menegakkan hukum.<sup>67</sup> Untuk itu diperlukan penelitian setempat. Artinya menyelidiki kenyataan sosial (*social reality*) yang menjadi dasar petugas hukum menentukan putusannya. Pertanyaan diarahkan untuk dapat menggali fakta-fakta, kejadian-kejadian yang telah dialami atau yang diketahui sendiri.<sup>68</sup> Proses wawancara ini akan dibantu dengan alat MP3 *player*. Kemungkinan terburuk dalam proses wawancara sudah dapat diprediksi, yaitu munculnya emosi, atau ada perasaan enggan atau takut baik di tingkat desa maupun di tingkat birokrat.

Kendala yang dihadapi diatasi dengan menggunakan model pendekatan kekeluargaan, seperti mengikut sertakan orang-orang yang sudah dikenal di desa setempat, atau sebelum proses wawancara di dahului dengan menyebut tokoh yang mereka kenal, atau lembaga di mana peneliti bertugas dan melanjutkan studi S3, serta tujuan atau manfaat yang ingin

---

<sup>66</sup>Ronny Hanitijo Soemitro. 1983. *Op.cit.* Hal. 73.

<sup>67</sup>R. Soepomo. 1979. *Bab-Bab tentang Hukum Adat*. Cetakan Ketiga. Pradnya Paramita. Jakarta. Hal. 32.

<sup>68</sup>*Ibid.* Hal. 33.

dicapai dari penelitian ini baik bagi pemerintah, perguruan tinggi, maupun masyarakat sendiri.

Teknik pengumpulan data primer dengan wawancara ini, kemudian dilengkapi dengan teknik observasi, yaitu melakukan pengamatan dengan panca indra secara langsung dalam arti menatap kejadian, gerak atau proses,<sup>69</sup> atau melakukan *observe the genesis of a conflict or dispute*.<sup>70</sup> Artinya mengobservasi asal-usul sengketa atau konflik. Pengamatan ini akan dibantu dengan alat elektronik, seperti kamera. Data yang berasal dari sumber kedua berupa bahan hukum akan dikumpulkan dengan metode dokumentasi dan pencatatan melalui sistem kartu atau *file*.

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan ini relevan dengan empat tipe kasus-kasus mendasar yang digunakan para ahli antropologi hukum, yaitu: *observed cases, cases taken from recorded materials, memory cases, and hypothetical cases*.<sup>71</sup> Dalam kondisi ini yang ingin diidentifikasi adalah asal usul sebuah keluhan/tuntutan atau konflik untuk dapat mengungkap latar belakang sengketa.

Data sekunder dalam bentuk bahan hukum, baik primer, sekunder, dan tersier akan dikumpulkan dengan teknik dokumentasi dan pencatatan melalui sistem *file*.

## **2.5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Data primer dan bahan hukum yang telah dikumpulkan kemudian akan diolah secara deskriptif dengan menampilkan kasus sengketa menurut jenis tanah adatnya, yang selanjutnya dianalisis dengan menggunakan model *hermeneutics analisis*, artinya mencoba mencari makna dan

---

<sup>69</sup>Ny. Suharsimi Arikunto. 1985. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*. Cetakan kedua. PT. Bina Aksara. Jakarta. Hal. 131.

<sup>70</sup>Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. 1978. *Loc.cit*.

<sup>71</sup>Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. 1978. *Loc.cit*.

merumuskannya dengan cara memberikan interpretasi teks yang menjadi objek untuk ditafsirkan, pemahaman terhadap latar belakang sejarah dan sosiologis tertentu terhadap persoalan yang menyelimutinya, dan dalam konteks ruang dan waktu.<sup>72</sup>

Paradigma hermeneutika dalam ilmu hukum, yang oleh Jazim Hamidi disebut hermeneutika hukum dinyatakan bahwa:

Dalam kaitannya dengan hermeneutika hukum sebagai ajaran filsafat esensinya mengenai hal mengerti/memahami sesuatu, atau sebuah interpretasi (penafsiran) terhadap teks. Kata sesuatu"/teks" maksudnya dapat berupa: *teks hukum, peristiwa hukum, fakta hukum, dokumen resmi negara, naskah-naskah kuno, ayat-ayat ahkam dalam kitab suci, pendapat dan hasil ijtihad para ahli hukum (doktrin)* yang dilakukan secara holistik dalam *frame* keterkaitan antara teks, konteks, dan kontekstualisasi.<sup>73</sup>

Earl Babbie menyebutkan perkembangan hermeneutika sebagai berikut:

"Jurgen Habermas *and others have adapted the process of hermeneutics, which originally referred to the interpretation of religious texts, to the understanding of social life. As used in the social sciences, hermeneutics aim at understanding the process of understanding. Whereas the interpretativist seeks to discover how the subject interprets his or her experience of life, the hermeneuticist is more interested in the interpretivist's process of discovery*".<sup>74</sup> Artinya hermeneutika menurut Urgan Habermas semula menunjuk penafsiran pada kitab-kitab suci, menuju pemahaman pada kehidupan sosial. Dalam Ilmu Sosial, hermeneutika digunakan untuk mengarahkan pada proses pemahaman. Kemudian pada interpretasi untuk menemukan makna dalam pengalaman hidupnya, hermeneutika lebih tertarik dalam proses interpretasi untuk penemuan baru")

Analisis di atas juga dibarengi dengan analisis kasus hukum (*case law analysis*),<sup>75</sup> artinya mencermati karakteristik setiap kasus untuk dapat dicari makna hukumnya melalui metode hermeneutika dalam hubungannya dengan setiap masalah yang ingin dianalisis.

---

<sup>72</sup>Johnny Ibrahim. 2006. *Op.cit.* Hal. 102.

<sup>73</sup>Jazim Hamidi. 2005. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Cetakan Pertama. UII Press. Yogyakarta. Hal. 45.

<sup>74</sup>Earl Babbie. 1999. *The Basics of Social Research*. Wadsworth Publishing Company. Amerika. P. 260.

<sup>75</sup>Edmund M.A. Kwaw. 1992. *The Guide to Analysis, Legal Methodology and Legal Writing*. Emond Montgomery Publications Limited. Canada. P. 93.

## BAB III

### KERANGKA TEORI

#### 3.1. Hak Milik

Untuk menganalisis konsep hak penguasaan dan pemilikan dipergunakan teori hak milik yang diungkapkan oleh Roscoe Pound, seperti : Teori Hukum Alam, Teori Metafisik.<sup>76</sup> Kemudian disintesis dengan pandangan pakar lain yang juga mencermati teori dimaksud.

##### 1. Teori Hukum Alam

Teori ini, biasanya berpangkal baik dari gagasan *pendudukan* maupun dari gagasan *ciptaan* dengan kerja. Ada tiga bentuk pandangan teori yang berkaitan dengan tabiat manusia, yaitu:

- (1) Ditinjau dari konseptual hak asasi manusia, yang diterima sebagai kualitas (*qualities*) dari sifat manusia yang bersifat abstrak.
- (2) Ditinjau dari kontrak sosial yang menyatakan atau menjamin hak-hak yang disimpulkan oleh rasio manusia;
- (3) Ditinjau dari hukum alam ekonomi, bahwa landasan umum tentang milik disimpulkan dari sifat ekonomis manusia atau sifat manusia sebagai suatu wujud ekonomi.<sup>77</sup>

Penganut dari ajaran teori hukum alam ini antara lain: John Lock, Samuel Pofendorf, Hugo Grotius. Menurut Grotius, semua benda pada mulanya adalah tidak ada pemiliknya (*res nullius*). Masyarakat kemudian membagi-bagi semua benda dengan dasar persetujuan. Benda-benda yang tidak dibagi dengan cara itu, selanjutnya ditemukan oleh perseorangan dan dijadikan kepunyaan masing-masing. Jadi benda tersebut tunduk pada penguasaan individual. Satu kekuasaan penuh

---

<sup>76</sup>Roscoe Pound. 1982. *Pengantar Filsafat Hukum*. Terjem. Mohamad Rajab. Cetakan Ketiga. Bhratara Karya Aksara. Jakarta. Hal. 124.

<sup>77</sup>Aslan Noor. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Cetakan I. Mandar Maju. Bandung. Hal. 48.

untuk menentukan penggunaan benda (*power of disposition*) adalah dideduksikan dari penguasaan individual itu, sebagai suatu yang terkandung di dalamnya menurut logika dan kekuasaan bersama ini menjadi dasar untuk memperolehnya dari orang lain. Yang tuntutan haknya berdiri langsung atau tidak langsung di atas landasan alamiah dari pembagian asli baik oleh persetujuan, penemuan atau pendudukan sesudahnya.

Penguasaan dari seorang pemilik, supaya sempurna bukan hanya mencakup kekuasaan untuk memberikan *inter vivos* (antara orang-orang yang hidup), tetapi juga kekuasaan untuk mewariskannya, sesudah meninggal sebagai pemberian yang ditanggihkan.

Samuel Pufendorf kemudian membangun teorinya berlandaskan fakta asli, yaitu pada mulanya terdapat satu hak komunal negatif yang menyebutkan bahwa pada mulanya semua benda adalah *res communes*, tidak seorang pun yang menjadi pemiliknya. Barang-barang tersebut dapat dipergunakan oleh semua orang. Dinamakan satu komunal yang negatif untuk membedakannya dengan pemilikan tegas (*affirmative*) oleh orang yang sama. Orang yang menghapuskan pemilikan komunal negatif dengan persetujuan timbal balik dan demikian menegakkan pemilikan pribadi.

Diantara penganut hukum alam terdapat perbedaan pendapat tentang sifat hubungan antara pemilikan individu dengan masyarakat atau negara. John Lock dan Samuel von Pufendorf menyatakan, bahwa hak milik pribadi adalah hak alamiah yang digariskan oleh hukum alam.

Sedangkan Cicero, Grotius, Hutcheson, Hume dan Adam Smith menyatakan, bahwa hak milik pribadi adalah hak artifisial.<sup>78</sup>

Lebih lanjut dijelaskan, sebagai pranata, milik berfungsi untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dan harapan-harapan dari masyarakat baik secara individu maupun kelompok. Ketika kebutuhan atau harapan masyarakat terhadap pranata berubah, maka pemilikan menjadi masalah yang kontroversial, yaitu yang berkaitan dengan pertanyaan: kepentingan siapa yang harus dilayani atau diutamakan oleh pranata milik itu, apakah individu, masyarakat atau negara.

Kaum Stoa sebagai penganut awal hukum alam yang dipelopori Cicero menyatakan, bahwa tidak ada hak pribadi secara alamiah. Hanya hak milik bersama. Secara alamiah hak yang dimiliki oleh manusia atas benda atau barang-barang di dunia ini adalah hak milik bersama. Hak milik pribadi hanyalah hak artifisial. Diakui, bahwa harta milik dapat menjadi milik pribadi karena seseorang sudah lama sekali menguasainya, atau karena ia memperolehnya melalui proses hukum, tawar menawar, pembelian atau penjatahan. Melalui cara itu hak alamiah sebagai milik bersama berubah statusnya menjadi milik pribadi. Hanya dengan cara itu seseorang secara sah dapat mengklaim bahwa ia mempunyai hak atas barang-barang tertentu. Oleh karena itu hak pribadi bukan hak alamiah, tapi ditetapkan oleh hukum sipil atau hukum positif. Konsekuensinya pemerintah bertugas untuk menjaga dan melindungi hak milik pribadi.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup>A. Sonny Keraf. 2001. *Hukum Kodrat & Teori Hak Milik Pribadi*, Cetakan 5. Kanisius. Yogyakarta..Hal. 54.

<sup>79</sup>*Ibid.* Hal. 40.



Penganut hukum alam yang lain seperti Thomas Aquinas menolak pemikiran kaum Stoa. Ia mengakui bahwa barang-barang yang ada di dunia memang pada hakikatnya untuk memenuhi kebutuhan manusia dan untuk memberi kenyamanan dan ketenangan bagi manusia. Milik pribadi itu penting, karena milik pribadi itu memungkinkan manusia dapat berkembang sebagai manusia, baik secara fisik, psikologis dan etis. Dengan menguasai dan mengembangkan kehidupan fisiknya sekaligus berkembang sebagai pribadi secara psikologis dan moral. Melalui milik pribadi, ia membebaskan dirinya dari ketergantungan dengan orang lain. Walaupun demikian hak pribadi menurut Thomas tidak bersifat **individualitas**, tetapi hak pribadi dalam semangat **komunal**. Karena itu, ia membedakan dua macam hak pribadi: (1) Hak memperoleh dan mengurus barang milik; (2) Hak menggunakan milik pribadi.

Terhadap hak menggunakan barang milik pribadi, manusia tidak boleh melihat barang milik sebagai pemilikan pribadi secara eksklusif, melainkan sebagai barang milik pribadi yang secara sukarela akan digunakan bersama dengan orang lain dan juga untuk mereka yang membutuhkannya. Hak milik pribadi hanya berlaku dalam pengertian *hak memperoleh* dan *mengurus* atau *mengelolanya*. Bagi Thomas, hak milik pribadi mempunyai fungsi sosial, dan jika fungsi ini tidak dilaksanakan, negara diperbolehkan campur tangan dan bertindak demi kepentingan bersama, yaitu demi kepentingan mereka yang berkekurangan. Jadi hak milik menurut Thomas tidak bersifat eksklusif melainkan inklusif, artinya bahwa hak milik pribadi selalu terbuka untuk digunakan oleh dan untuk orang lain.

Penganut hukum alam lain, seperti Hugo Grotius berpendapat, bahwa *segala sesuatu dalam alam ini adalah milik bersama*. Alam atau dunia ada untuk digunakan secara bersama oleh umat manusia. Oleh karena itu, tidak ada hal seperti milik pribadi dalam tatanan alamiah, sehingga di mata alam tidak ada perbedaan dalam kepemilikan. Hak milik pribadi hanya hak untuk menggunakan bersama. Jadi pada awalnya hanya ada *hak pakai* alamiah. Manusia di bawah hukum alam mempunyai hak yang sama untuk menggunakan apa yang disediakan oleh alam. Semua barang adalah milik bersama dan terbuka untuk digunakan oleh siapa saja. Namun sesuatu dapat menjadi milik pribadi, dalam arti bahwa seseorang dapat mempunyai *hak* untuk memiliki dan menggunakannya secara pribadi. Hak milik pribadi diperoleh melalui pekerjaan (*occupatio/accupation*), yang pada awalnya diperoleh melalui kegiatan mengurus dan menjaga barang-barang fisik tertentu, kemudian seseorang mempunyai klaim sah atas barang-barang tersebut sebagai milik pribadinya. Jadi Hugo Grotius memandang ada milik bersama tetapi dapat digunakan untuk kepentingan pribadi, sedangkan Thoman Aquinas memandang ada hak milik pribadi tetapi digunakan juga untuk kepentingan bersama.<sup>80</sup>

Perkembangan lebih lanjut, timbul satu tahapan baru dari pembenaran milik atas dasar tabiat manusia yang biasanya disarankan oleh ahli ekonomi, yang menyimpulkan milik dari sifat ekonomis manusia sebagai suatu keharusan dari penghidupan tiap orang dalam masyarakat. Paham ini umumnya dikaitkan dengan teori sosial utilitas yang disebut teori metafisik.

---

<sup>80</sup>*Ibid.* Hal. 42.

## 2. Teori Metafisik

Teori ini ditegakkan di dasarkan pada tabiat manusia yang abstrak atau di atas suatu perjanjian yang dianggap ada. Pelopornya adalah Immanuel Kant yang mencoba membenarkan gagasan abstrak mengenai satu hukum milik, yaitu gagasan tentang satu sistem dari *meum* dan *tuum* (punyaku dan punyamu) terhadap benda di luar.<sup>81</sup> Teori ini dinyatakan dimulai dengan mencermati kepribadian manusia secara perorangan yang tidak boleh diganggu. *Suatu benda adalah sah kepunyaannya, apabila ia berhubungan rapat sekali dengan benda itu, sehingga orang lain yang memakainya tanpa izinnya adalah merugikan.* Untuk membenarkan hukum milik, harus memiliki perkara pemunyaan (*possession*), yaitu adanya hubungan fisik yang sesungguhnya dengan benda itu dan jika ada campur tangan orang lain di dalamnya dianggap sebagai penyerangan terhadap kepribadian. Benda itu hanya dapat menjadi kepunyaannya untuk tujuan satu sistem hukum dari *meum* dan *tuum*, artinya orang lain akan berbuat salah terhadap dirinya, jika dipakainya benda tersebut, apabila benda-benda itu benar-benar bukan kepunyaannya. Kesulitannya adalah dalam menentukan satu pemunyaan yang semata-mata yuridis atau rasional yang dilandaskan pada pemunyaan yang semata-mata fisik.

Immanuel Kant dalam kondisi ini menggunakan interpretasi metafisik mengenai teori pendudukan dari abad ke-18. Dengan menyetujui gagasan satu masyarakat primitif tentang benda-benda adalah fisik belaka. Maka gagasan dari satu masyarakat asli menurut logika tentang tanah dan benda yang terdapat di atasnya, mempunyai kenyataan

---

<sup>81</sup>Aslan Noor. *Op. cit.* Hal. 49.

objektif dan kenyataan yuridis praktis. Oleh karena itu orang mula-mula mempunyai dan mendasarkan haknya di atas satu hak mengambil menjadi kepunyaannya (*right of taking possession*) yang umum dibawa sejak lahir dan mengganggunya adalah suatu kesalahan.

Melalui teori *meum* dan *tuum* sebagai lembaga hukum, Immanuel Kant mengacu pada teori tentang perolehan yang membedakan satu perolehan yang asli dan pertama dengan perolehan yang diturunkan (*derived*). Artinya, tidak ada satu benda pun menjadi kepunyaannya tanpa suatu perbuatan yuridis. Adapun unsur transaksi hukum dari perolehan adalah sebagai berikut:

- (1) Pegangan suatu benda yang bukan kepunyaan orang lain;
- (2) Suatu perbuatan dari kepunyaan bebas yang melarang orang lain, mempergunakannya sebagai kepunyaan mereka;

Pengambilan untuk diri sendiri sebagai satu perolehan yang tetap, sambil menerima satu kekuatan yang menciptakan hukum dari asas menyelaraskan kemauan menurut satu hukum universal, dan berkenaan dengan benda yang diambilnya itu mewajibkan semua orang menghormati dan berbuat sesuai dengan kemauan orang yang mengambilnya.

## **2.2. Hukum sebagai Sarana Melakukan Rekayasa Sosial**

Hukum pada dasarnya dapat melakukan dua fungsi, yaitu: *Pertama*, sebagai sarana kontrol sosial, yang bertugas menjaga masyarakat agar tetap dapat berada di dalam pola-pola tingkah laku yang telah diterima olehnya.<sup>82</sup> Menurut fungsinya ini, hukum hanya mempertahankan saja apa yang telah menjadi sesuatu yang tetap dan diterima di dalam masyarakat atau hukum sebagai penjaga *status quo*. *Kedua*, hukum sebagai sarana

---

<sup>82</sup>Soekanto. 1973. *Pengantar Sosiologi Hukum*. Bhatara. Jakarta. Hal. 58.

“rekayasa sosial”, yang berfungsi untuk mengadakan perubahan-perubahan di dalam masyarakat. Jadi hukum digunakan untuk menimbulkan suatu perubahan sosial yang nyata.<sup>83</sup>

Fungsi hukum sebagai rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*) seperti diungkapkan Roscoe Pound yang terkenal sebagai salah satu pendukung aliran *Sociological Jurisprudence*,<sup>84</sup> mengandung makna bahwa, hukum dijadikan instrumen untuk mengarahkan masyarakat menuju kepada tujuan yang diinginkan (dalam UU), bahkan kalau perlu, menghilangkan kebiasaan masyarakat yang dipandang negatif. Jadi dalam teorinya ini, hukum dipergunakan sebagai alat untuk memperbaharui (merekayasa) masyarakat. Untuk dapat memenuhi peranannya ini. Pound kemudian membuat penggolongan atas kepentingan-kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Kepentingan umum (*public interest*):
  - (1) Kepentingan Negara sebagai badan hukum;
  - (2) Kepentingan Negara sebagai penjaga kepentingan masyarakat;
2. Kepentingan masyarakat (*social interest*):
  - (1) Kepentingan akan kedamaian dan ketertiban;
  - (2) Perlindungan lembaga-lembaga sosial;
  - (3) Pencegahan kemerosotan akhlak;
  - (4) Pencegahan pelanggaran hak;
  - (5) Kesejahteraan sosial.
3. Kepentingan pribadi (*private interest*):
  - (1) Kepentingan individu;
  - (2) Kepentingan keluarga;
  - (3) Kepentingan hak milik.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup>Satjipto Rahardjo. 1986. *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa.Bandung. Hal. 117.

<sup>84</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta. 1996. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hal. 129.

<sup>85</sup>Surya Prakash Sinha. 1993. *Jurisprudence Legal Philosophy in A Nutshell*, ST. Paul, Minn, West Publising CO. P. 233.

Menurut Podgorecki yang kemudian direkonseptualisasikan oleh Satjipto Rahardjo, ada empat asas yang sistematis yang harus dilakukan dalam rekayasa sosial (*social engineering*), yaitu:

1. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut;
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Hal ini penting kalau *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern, dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih;
3. Membuat hipotesis-hipotesis dan memilih mana yang paling layak untuk dapat dilaksanakan;
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.<sup>86</sup>

Pemikiran Pound ini di Indonesia kemudian dikembangkan oleh Mochtar Kusumaatmadja yang kemudian dikenal dengan mazhab Filsafat Hukum Unpad. Hukum dalam konseptual Mochtar tidak diartikan sebagai “alat” tetapi sebagai “sarana” *pembaharuan masyarakat*, yaitu yang dilandasi oleh beberapa pertimbangan, yaitu: (1) bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan (2) bahwa hukum dalam arti kaidah diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Oleh karena itu diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang tertulis (baik perundang-undangan maupun yurisprudensi), dan hukum yang berbentuk tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Mochtar mengartikan “sarana” lebih luas daripada “alat” (*tool*) dengan alasan: (1) di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya, jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, yang menempatkan

---

<sup>86</sup>Satjipto Rahardjo. 1986. *Op.cit.* Hal. 118.

Yurisprudensi (khususnya putusan *Supreme Court*) pada tempat lebih penting, (2) konseptual hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dari jaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konseptual seperti itu, dan (3) apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum Internasional. Konseptual sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konseptual ini diterima resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional. Oleh karena itu diusulkan agar dalam pembangunan hukum Nasional di Indonesia tidak secara tergesa-gesa dan terlalu pagi membuat keputusan: hendak meneruskan saja tradisi mengambil hukum kolonial berdasarkan pola-pola pemikiran Barat, ataukah untuk secara *a priori* mengembangkan hukum adat sebagai hukum Nasional.

Hukum dalam bentuk UU yang difungsikan sebagai sarana pembaharuan masyarakat menurut Gustav Radbruch, secara ideal seharusnya memenuhi tiga hal, yaitu: Keadilan (*Gerechtigkeit*), kegunaan (*Zeckmaessigkeit*), dan kepastian (*Sicherheit*).<sup>87</sup> Dalam hubungan ini perlu dicermati pernyataan Bismar Siregar, yaitu: “Bila untuk menegakkan keadilan saya korbankan kepastian hukum, akan saya korbankan hukum itu. Hukum hanya sarana, sedangkan tujuannya adalah keadilan”.<sup>88</sup>

Aristoteles memandang keadilan sebagai kebajikan yang berkaitan dengan hubungan antar manusia.<sup>89</sup> Kata adil menurutnya mengandung lebih dari satu arti. Adil dapat berarti menurut hukum, dan apa yang sebanding,

---

<sup>87</sup>Radisman F.S. Sumbayak. 1985. *Beberapa Pemikiran Kearah Pemantapan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama. IND-Hill. Co. Jakarta. hal. 25.

<sup>88</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta. 1996. *Op.cit.* Jakarta. Hal. 154.

<sup>89</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta. 1996. *Loc.cit.*

yaitu yang semestinya. Dalam hal ini ditunjukkan, bahwa seseorang dikatakan berlaku tidak adil apabila orang itu mengambil lebih dari bagian yang semestinya. Orang yang tidak menghiraukan hukum juga tidak adil, karena semua hal yang didasarkan kepada hukum dapat dianggap sebagai adil.<sup>90</sup> Hukum dinyatakan mempunyai tugas yang suci, yaitu memberi kepada setiap orang apa yang ia berhak menerimanya.<sup>91</sup> Anggapan ini didasarkan etika dan berpendapat bahwa hukum hanya bertugas membuat keadilan. Adil di sini dibedakan dalam arti distributif dan kumulatif. Keadilan distributif ialah pembagian menurut haknya masing-masing. Sedangkan keadilan kumulatif adalah pembagian yang sama tanpa memperhatikan haknya masing-masing.<sup>92</sup>

John Rawls, menyebut keadilan sebagai *fairness*<sup>93</sup>, di mana subjek utama keadilan adalah struktur dasar masyarakat, atau lebih tepatnya cara lembaga-lembaga sosial utama mendistribusikan hak dan kewajiban fundamental serta menentukan pembagian keuntungan dari kerja sama sosial. Dengan kata lain keadilan sebagai *fairness* mengandung asas-asas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.<sup>94</sup> Di satu sisi keadilan merupakan

---

<sup>90</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta. 1996. *Loc.cit.*

<sup>91</sup>E. Utrecht. 1960. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*. Cetakan ke enam. PT. Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar. Jakarta. Hal.24.

<sup>92</sup>Surojo Wignjodipuro. 1983. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan kelima. PT. Gunung Agung, Jakarta. Hal. 20.

<sup>93</sup>John Rawls. 1971. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. P. 3.

<sup>94</sup>E. Fernando M. Manullang. 2007. *Menggapai Hukum Berkeadilan*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. Hal. 99.



nilai yang mengarahkan setiap pihak untuk memberikan perlindungan atas hak-hak yang dijamin oleh hukum (unsur hak). Sedangkan di sisi lain, perlindungan ini pada akhirnya harus memberikan manfaat kepada setiap individu (unsur manfaat).

Menurut Andre Ata Ujan, dalam membangun teori keadilan ini, diharapkan mampu menjamin distribusi yang adil antara hak dan kewajiban dalam suatu masyarakat yang teratur. Kondisi ini dapat dicapai atau dirumuskan apabila ada kondisi awal yang menjamin berlangsungnya suatu proses yang *fair* yang disebut “posisi asali”, yaitu yang ditandai oleh prinsip kebebasan, rasionalitas, dan kesamaan<sup>95</sup> atau yang disebut rasional dan sama-sama netral. Jadi posisi asali sebagai status quo awal yang menegaskan, bahwa kesepakatan fundamental dicapai secara *fair*.<sup>96</sup> Oleh karena itu ada tuntutan bahwa struktur sosial dasar harus diatur sedemikian rupa sehingga semua pihak dapat menikmati suatu hidup yang layak sebagai manusia. Jadi semua pihak dalam posisi asali adalah setara, artinya orang punya hak yang sama dalam prosedur memilih, mengajukan usul, menyampaikan penalaran atas penerimaan mereka.

Bagi bangsa Indonesia rumusan keadilan dapat dijumpai dalam Sila-Sila Pancasila, seperti dalam Sila kedua yang berbunyi: Kemanusiaan yang adil dan beradab. Kemudian dalam Sila ke lima yang berbunyi: Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Notohamidjojo dinyatakan, bahwa keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut kepatutan

---

<sup>95</sup>Andre Ata Ujan, 2005. *Keadilan dan Demokrasi. Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Cetakan ke-5. Kanisius, Yogyakarta. Hal. 25-26.

<sup>96</sup> John Rawls. 1971. *Op.cit.* P. 17.

kemanusiaan (*menselijke waardigheid*).<sup>97</sup> Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan, tidak hanya perlu mengandaikan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan dalam arti kepatutan yang wajar atau proporsional. Jadi keadilan berkaitan dengan hak. Hanya saja dalam konseptual keadilan bangsa Indonesia, hak ini tidak dapat dipisahkan dengan pasangan antinominya, yaitu kewajiban. Seperti sila Kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya dapat tegak dalam masyarakat yang beradab, atau sebaliknya, hanya dalam masyarakat yang beradab yang dapat menghargai keadilan. Jadi keadilan yang dimaksud adalah dalam konteks keseimbangan dari nilai-nilai antinomi yang ada yang meliputi semua bidang, baik dalam bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan. Hanya dengan demikian akan dapat dipenuhi tujuan nasional, menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran, dan makmur dalam keadilan.<sup>98</sup>

Van Kan dalam kaitannya dengan kepastian hukum menyatakan, bahwa hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia.<sup>99</sup> Kepastian hukum adalah perangkat hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.<sup>100</sup> Kepastian hukum tersebut dibedakan dalam dua macam, yaitu *kepastian oleh karena hukum* dalam arti hukum menjamin kepastian pada pihak yang satu terhadap pihak yang lain. Artinya adanya konsistensi penerapan hukum

---

<sup>97</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.cit.* Hal. 165.

<sup>98</sup>Darji Darmodiharjo dan Shidarta. *Op.cit.* Hal. 167.

<sup>99</sup>E. Utrecht, 1960. *Op.cit.*, Hal. 25.

<sup>100</sup>E. Fernando M. Manullang. 2007. *Op.cit.* Hal. 92.

untuk semua orang tanpa pandang bulu. Dan *kepastian dalam atau diri hukum* artinya kepastian dalam hukum tercapai jika hukum itu sebanyak-banyaknya undang-undang, tidak ada ketentuan yang bertentangan (undang-undang berdasarkan sistem logis dan pasti), dibuat berdasarkan kenyataan hukum (*rechtswerkelijkheid*), dan di dalamnya tidak ada istilah yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan (tertutup). Sedangkan Bentham beranggapan bahwa tujuan hukum adalah mewujudkan apa yang berfaedah (*utility*) bagi sebagian besar orang (*greatest happiness of the greatest number*).<sup>101</sup>

Setelah merdeka konstelasi politik hukum di Indonesia diarahkan pada adanya unifikasi. Namun harus diakui bahwa unifikasi hukum ini belum tuntas karena disparitas masyarakat yang mencerminkan kemajemukan masih sangat kuat. Oleh sebab itu maka akan tampak suatu potret kebutuhan hukum yang berbeda antara apa yang dicantumkan dalam hukum nasional dengan hukum adat.<sup>102</sup> Lebih lanjut dinyatakan bahwa klaim-klaim tentang kesatuan dan persatuan bagi suatu bangsa bukan merupakan kebutuhan nyata bagi masyarakat yang terikat erat dengan budaya dan tradisinya.

### **3.3. Sistem Hukum**

Hukum dalam perspektif antropologi merupakan aktivitas kebudayaan yang berfungsi sebagai sarana pengendalian sosial (*social control*), atau sebagai alat untuk menjaga keteraturan sosial (*social order*)

---

<sup>101</sup>Lord Lloyd and M.D.A. Freeman. Tanpa Tahun. *Introduction to Jurisprudence*. ELBS with Stevens. Educational Low-Priced Boks Sheme funded bu British Government. P. 248.

<sup>102</sup>Achmad Sodiki 2004. "Eksistensi hukum adat: Konseptualisasi, Politik hukum dan pengembangan pemikiran hukum sebagai upaya perlindungan hak masyarakat adat. *Makalah*. disampaikan dalam seminar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal.2-3.

dalam masyarakat.<sup>103</sup> Pospisil dalam kaitan ini menegaskan, bahwa hukum dipelajari sebagai bagian yang integral dari kebudayaan secara keseluruhan, bukan sebagai suatu institusi otonom yang terpisah dari segi-segi kebudayaan yang lain.<sup>104</sup> Jadi untuk memahami tempat hukum dalam struktur masyarakat, maka harus dipahami terlebih dahulu kehidupan sosial dan budaya masyarakat tersebut secara keseluruhan. Pernyataan ini relevan dengan apa yang diungkapkan Hoebel: *We must have a look at society and culture at large in order to find the palace of law within the total structure. We must have some idea of how society works before we can have a full conception of what law is and how it works.*<sup>105</sup>

Kenyataan ini memperlihatkan bahwa hukum menjadi salah satu produk kebudayaan yang tak terpisahkan dengan segi-segi kebudayaan yang lain seperti politik, ekonomi, struktur dan organisasi sosial, ideologi, religi. Keterpautan hukum dengan aspek-aspek kebudayaan yang lain, dapat dicermati dari teori hukum sebagai suatu sistem (*the legal system*) yang diintrodusir Friedman,<sup>106</sup> yaitu seperti berikut:

1. Hukum sebagai suatu sistem pada pokoknya mempunyai tiga elemen, yaitu: (a) **struktur** sistem hukum (*structure of legal system*) yang terdiri dari lembaga pembuat Undang-undang (legislatif), institusi pengadilan dengan strukturnya, lembaga kejaksaan dengan strukturnya, badan

---

<sup>103</sup>I Nyoman Nurjaya. 2006. *Op.cit.* Hal 33.

<sup>104</sup>Leopold Pospisil. 1971. *Anthropology of Law a Comparative Theory*. Harper & Raw Publishers. New York, Evanston, San Francisco, London. P.x.

<sup>105</sup>E. Adamson Hoebel. 1954. *The Law of Primitive Man, A Study in Comparative Legal Dynamics*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press. P. 5.

<sup>106</sup>Lawrence M Friedman. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation. New York. P. 14-15. Juga dapat dilihat dalam I Nyoman Nurjaya. 2006. Hal. 34.

kepolisian negara yang berfungsi sebagai aparat penegak hukum; (b) **substansi** sistem hukum (*substance of legal system*) yang berupa norma-norma hukum, peraturan-peraturan hukum, termasuk pola perilaku masyarakat yang berada di balik sistem hukum; dan (c) budaya hukum masyarakat (*legal culture*) seperti nilai-nilai, ide-ide, harapan-harapan dan kepercayaan-kepercayaan yang terwujud dalam perilaku masyarakat dalam memersepsikan hukum.

2. Setiap masyarakat memiliki struktur dan substansi hukum sendiri. Yang menentukan apakah substansi dan struktur hukum tersebut ditaati atau sebaliknya juga dilanggar adalah sikap dan perilaku sosial kemasyarakatan dan karena itu untuk memahami apakah hukum itu menjadi efektif atau sangat tidak tergantung pada kebiasaan-kebiasaan (*customs*), kultur (*culture*), tradisi-tradisi (*traditions*), dan norma-norma informal (*informal norms*) yang diciptakan dan dioperasionalkan dalam masyarakat yang bersangkutan.

Komponen struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum sebagai suatu sistem hukum dikaji dengan mencermati bagaimana sistem hukum bekerja dalam masyarakat, atau bagaimana sistem hukum dalam konteks pluralisme hukum saling berinteraksi dalam suatu bidang kehidupan sosial (*social field*) tertentu. Budaya hukum menjadi bagian dari kekuatan sosial yang menentukan efektif atau tidaknya hukum dalam kehidupan masyarakat; budaya hukum menjadi motor penggerak dan memberi masukan-masukan kepada struktur dan substansi hukum dalam memperkuat sistem hukum.

Kekuatan sosial secara terus menerus mempengaruhi kinerja sistem hukum, yang kadang kala dapat merusak, memperbaharui, memperkuat, atau memilih lebih menampilkan segi-segi tertentu, sehingga dengan mengkaji komponen substansi, struktur, dan budaya hukum berpengaruh terhadap kinerja penegakan hukum, maka dapat dipahami suatu situasi bagaimana hukum bekerja sebagai suatu sistem dalam kehidupan masyarakat.<sup>107</sup>

Kultur hukum menentukan kapan, mengapa, dan di mana orang-orang berpaling kepada hukum/pemerintah, atau berpaling dari hukum/pemerintah. Jadi kultur hukum mencakup nilai-nilai dan sikap dalam masyarakat yang menentukan struktur (lembaga hukum) mana yang digunakan dan kenapa, peraturan (substansi) yang mana yang berlaku dan yang mana tidak dan kenapa.<sup>108</sup>

Masyarakat Indonesia dan kompleksitas kebudayaannya masing-masing adalah plural (jamak), artinya sebagai suatu kondisi di mana dijumpai berbagai subkelompok masyarakat dengan jumlah kurang lebih ada 500 suku bangsa, yang tidak dapat dijadikan satu kelompok satu sama lain. Di samping itu juga bersifat heterogen (aneka ragam) yang mengindikasikan suatu kualitas dari keadaan yang menyimpan ketidaksamaan dalam unsur-unsurnya, artinya masing-masing subkelompok masyarakat itu beserta kebudayaannya sungguh-sungguh berbeda.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup>Friedman. 1984: 12. Dalam I Nyoman Nurjaya. 2006. *Loc.cit.*

<sup>108</sup> Lawrence M. Friedman. "Legal Culture and Social Development". *Law and the Behavioral Sciences*. Lawrence M. Friedman and Stewart Macaulay. (Eds). The Bobbs-Merrill Company, INC. A Subsidiary of Howard W. SAM & CO., INC. Indianapolis-Kansas City. New York. P.1004.

<sup>109</sup>Budiono Kusumohamidjojo. 2000. *Loc.cit.* Hal. 45.

Melalui pendekatan antropologi diperoleh gambaran yang sangat kompleks mengenai pluralitas dan heterogenitas dari “masyarakat Indonesia” dan kompleks “kebudayaan Indonesia”, di mana kristalisasinya mula-mula dikemukakan oleh van Vollenhoven pada abad XX yang mengidentifikasi adanya 19 lingkungan hukum adat, yang kemudian dikembangkan menjadi 24 lingkaran hukum adat oleh Ter Haar. Dari konstruksi ini dapat diamati, adanya aneka ragam lingkungan-lingkungan hukum adat di Indonesia.<sup>110</sup>

Koentjaraningrat dalam hubungan ini menyatakan:

Daripada menipu diri sendiri dan menutup-nutupi realitet suku bangsa itu, sebaiknya kita terima dengan akal sehat dan memupuk kesatuan bangsa kita dengan lebih dahulu mengakui dan menghormati semua variasi kebudayaan yang ada di negara kita itu, dan yang kemudian mencoba pengertian tentang sebanyak mungkin aneka warna manusia dan kebudayaan Indonesia.<sup>111</sup>

Pernyataan di atas menunjukkan kecenderungan untuk dapat memberikan penghargaan kepada adanya variasi kebudayaan yang di dalamnya ada hukum (adat) dari masing-masing masyarakat hukum adat. Oleh karena itu masalah dalam penelitian akan relevan dikaji dari konsep pluralisme hukum seperti yang diungkapkan oleh Hooker, yaitu yang berkaitan dengan situasi khusus ketika hukum negara “mengakui” beberapa bentuk “hukum adat”. Dinyatakan, bahwa Suatu Pluralisme hukum terjadi apabila terdapat salah satu dari tiga kondisi seperti di bawah ini:

- (1) Sistem hukum nasional secara politik lebih berkuasa karena memiliki kemampuan untuk menghancurkan sistem masyarakat adat;
- (2) Terdapat pertentangan kewajiban ...aturan yang dibuat oleh sistem hukum negara secara mutlak berlaku dan sistem hukum adat dapat tetap

---

<sup>110</sup>*Ibid.* Hal. 47.

<sup>111</sup>Koentjaraningrat. 1976. *Loc.cit.*

berlaku selama diizinkan oleh sistem hukum negara dan dilaksanakan sesuai dengan bentuk yang dipersyaratkan oleh negara;

- (3) Setiap penggambaran ataupun pengkajian hukum adat yang dilakukan, dalam arti pengkajian yang dilakukan oleh para ahli hukum atau pengusung hukum negara lainnya harus mengikuti klasifikasi hukum yang dianut oleh sistem hukum negara.<sup>112</sup>

Pernyataan di atas tampak relevan dengan ungkapan Jon D. Unruh, bahwa Pluralisme hukum mengacu pada heterogenitas pelayanan normatif atas fakta bahwa tindakan sosial selalu berlangsung dalam konteks berbagai “bidang semi otonomi yang tumpang tindih”, di mana itu mungkin ditambah dengan pergerakan kondisi dalam praktek.<sup>113</sup>

Analisis pluralisme dan hak atas kekayaan (*property*) dimulai dari perspektif pengalaman masyarakat dalam kaitan terhadap akses dan kontrol, di mana individu dapat mempergunakan berbagai strategi untuk mengklaim dan mendapatkan sumber daya alam. Hal tersebut menunjukkan adanya berbagai kerangka pengaturan dan norma (hukum) yang ada dalam satu wilayah sosial.<sup>114</sup> Lebih lanjut diungkapkan bahwa dalam hampir semua wilayah kehidupan maupun realitas sosial terdapat lebih dari satu sistem hukum (dalam arti luas) yang relevan. Hukum tidak terbatas pada aktivitas, aturan, perangkat administratif, keputusan pengadilan, dan lain-lain. Hukum dipahami secara luas sebagai aturan kognitif dan normatif yang diambil dan dilanggengkan pada konteks sosial seperti di desa, komunitas, perkumpulan, ataupun negara. Setiap konteks mempunyai kemampuan

---

<sup>112</sup>John Griffiths. 2005. “Memahami Pluralisme Hukum, sebuah Deskripsi Konseptual”, dalam *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, terjem. Andri Akbar, AL. Andang L Binawan, Bernadinus Stenly, Eds. Riyadi Terre, Didin Suryadin, Cetakan Pertama. Huma. Jakarta. Hal. 81.

<sup>113</sup>Jon D. Unruh. 2003. “Land tenure and legal pluralism in the peace process”. *PEACE & CHANGE, Peace History Society and Peace and Justice Studies Association*. 28 (3). P. 354.

<sup>114</sup>Ruth S. Meinen-Dick dan Rajendra Pradhan. 2005. “Pluralisme hukum dan dinamika hak atas properti”, dalam *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, terjem. Andri Akbar, AL. Andang L Binawan, Bernadinus Stenly, Eds. Riyadi Terre, Didin Suryadin, Cetakan Pertama, Huma. Jakarta. Hal. 171.



untuk menghasilkan aturan yang bersifat normatif dan kognitif. Oleh karena itu, sangat mungkin terdapat berbagai macam hukum, seperti misalnya:

- (1) Hukum negara yang dibuat oleh legislatif dan ditegakkan oleh pemerintah;
- (2) Hukum agama termasuk yang berdasarkan doktrin tertulis maupun praktek keberagaman;
- (3) Hukum adat, termasuk hukum adat yang tertulis secara formal maupun tradisi yang diinterpretasi secara terus menerus;
- (4) Pengaruh donor dalam perumusan aturan, termasuk aturan yang berkaitan dengan proyek atau program tertentu, seperti proyek irigasi;
- (5) Aturan organisasi, seperti aturan yang dibuat oleh para pengguna sumber daya;
- (6) Berbagai macam norma lokal yang menggabungkan elemen dan berbagai sistem hukum;<sup>115</sup>

Keberadaan dan interaksi dari berbagai aturan hukum pada sebuah *setting* sosial atau wilayah kehidupan sosial disebut sebagai pluralisme hukum dari berbagai sistem hukum ini, kemungkinannya dapat tumpang tindih.

Masaji Chiba menyatakan, bahwa Pluralisme hukum sebagai struktur yang hidup pada sistem hukum yang berbeda di bawah postulat identitas kultur hukum dengan tiga kombinasi, yaitu pejabat hukum dengan bukan pejabat hukum, hukum asli dan pencangkakan hukum, aturan hukum dan dalil hukum yang disatukan dalam kesatuan yang utuh oleh pilihan pada entitas hukum yang sosiologis.<sup>116</sup>

Menurut Griffiths Pluralisme hukum dirumuskan sebagai "*the presence in a social field of more than one legal order*",<sup>117</sup> artinya adanya

---

<sup>115</sup>*Ibid*, Hal 172.

<sup>116</sup>Masaji Chiba. 1998. Other phases of legal pluralism in the contemporary world. *Ratio Juris*. 11 (3). P. 242.

<sup>117</sup>John Griffiths. 1986. What is Legal Pluralism, *Jurnal of Legal Pluralism and Unofficial Law*, Number 24. P. 1.

lebih dari satu tertib hukum yang berlaku dalam suatu wilayah sosial. Pluralisme hukum ini dibedakan menjadi pluralisme hukum yang lemah (*weak legal pluralism*) dan pluralisme hukum yang kuat (*strong legal pluralism*).<sup>118</sup> Pluralisme hukum yang lemah adalah bentuk lain dari sentralisme hukum, karena meskipun mengakui adanya pluralisme hukum, tetapi hukum negara tetap dipandang sebagai superior, sementara hukum-hukum yang lain disatukan dalam hierarki di bawah hukum negara. Sedangkan pluralisme hukum yang kuat memandang semua sistem hukum yang ada sama kedudukannya dalam masyarakat, tidak terdapat hierarki yang menunjukkan sistem hukum yang satu lebih tinggi dari yang lainnya. Pluralisme hukum (*legal pluralism*) harus dibedakan dengan pluralitas hukum (*plurality of law*). Bila ada berbagai hukum dalam lapangan sosial yang sama tanpa melakukan interaksi hanya menunjukkan adanya keragaman, tapi bila berbagai hukum tersebut melakukan interaksi maka situasi tersebut dapat dikualifisir sebagai pluralisme hukum. Pluralisme hukum baru terjadi bukan pada saat pada sebuah lapangan sosial berlaku lebih dari satu aturan, melainkan pada saat subjek terkena atau menjalankan lebih dari satu aturan dalam lapangan sosial yang sama.<sup>119</sup>

Relevan dengan pluralisme hukum ini, Surya Prakash Sinha menyebut dengan istilah *Legal Polycentricity. It rejects the single value approach to matters of morals and law as well as the radical relativism of values and it accepts moral pluralism.*<sup>120</sup> Artinya *legal Policentricity* menolak pendekatan nilai tunggal pada persoalan-persoalan moral dan hukum,

---

<sup>118</sup>Sulistyowati Irianto 2005. *Op.cit.* Hal. 59.

<sup>119</sup>Rikardo Simarmata. 2005. "Mencari karakter aksional dalam pluralisme hukum". dalam *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisiplin*, terjem. Andri Akbar. AL. Andang L Binawan, Bernadinus Stenly. Eds. Riyadi Terre, dkk. Cetakan Pertama. Huma. Jakarta. Hal.11

<sup>120</sup>Surya Prakash Sinha. 1993. *Op.cit.* P. 347.

seperti pada relativisme yang radikal pada nilai-nilai dan sebaliknya menerima pluralisme moral. Lebih lanjut disebutkan:

*This approach opens the way for maximizing the legitimacy of legal order, promoting tolerance, promoting a non-coercive methodology by expanding the freedom to choose one's own preferred value, promotes stability by providing individuals and associations their own morally preferred space, provides a framework for understanding the interaction between dominant groups and subordinate groups, avoids the Marxist contradiction of crushing class enemies to attain a freer society, and avoids the necessity of having a privileged unitary perspective.*<sup>121</sup>

Secara bebas dapat diterjemahkan:

Pendekatan ini membuka cara untuk memaksimalkan legitimasi pada ketertiban hukum, mengembangkan toleransi, mengembangkan kebebasan metodologi oleh perkembangan kebebasan untuk memilih pemilikan salah satu nilai-nilai yang ada, mengembangkan stabilitas yang diberikan oleh para individu dan asosiasi-asosiasi yang memiliki ruang moral, pemberian kerangka kerja untuk mengerti interaksi antara kelompok atas dan kelompok bawah, menghindari pertentangan Marxist pada penumpasan musuh kelas-kelas untuk mencapai masyarakat yang bebas, dan menghindari hak keutamaan dalam perspektif kesatuan.

Relevansi konsep dan pemikiran pluralisme (hukum) yang diungkapkan itu juga akan dirasa cocok dengan kondisi Indonesia sebagai bangsa yang sangat majemuk. Konsekuensinya bahwa bangsa Indonesia tidak bisa tidak, mesti memperhitungkan sekalian unsur kemajemukan itu dalam usaha pembangunan sesuai dengan perkembangan jaman.<sup>122</sup> Lebih lanjut diungkapkan, bahwa kemajemukan bangsa pertama-tama tampak dalam kemajemukan suku bangsa dan keturunan ras yang menempati wilayah Indonesia, dan yang masing-masing memiliki latar belakang kebudayaan yang heterogen. Di samping itu, bangsa Indonesia secara keseluruhan juga telah mengalami pengaruh dari bangsa-bangsa luar

---

<sup>121</sup>Surya Prakash Sinha. 1993. *Op.cit.* P.348-349.

<sup>122</sup>Haryati Soebadio. 1993. "Keseimbangan Nilai Budaya Indonesia dalam Era Kebangkitan Nasional II" dalam *Kebudayaan dan Kepribadian Bangsa*. Eds. Tjok Rai Sudharta, dkk. Upada Sastra. Denpasar. Hal. 13.

kawasan lewat hubungan dagang dan kemudian juga sebagai akibat penjajahan.

Untuk memahami posisi dan kapasitas hukum dalam struktur masyarakat, maka pertama-tama harus dipahami kehidupan sosial dan budaya masyarakat tersebut secara utuh. Adalah relevan dengan apa yang pernah diungkapkan Hoebel: *We must have a look at society and culture at large in order to find the palace of law within the total structure. We must have some idea of how society works before we can have a full conception of what law is and how it works.*<sup>123</sup>

Relevan dengan paham pluralisme hukum ialah paham hukum postmodern, yang menggugat kenetralan dan keobjektifan peran dari hukum, hakim dan penegak hukum lainnya terutama dalam keberpihakan hukum dan penegak hukum terhadap golongan tertentu atau keberpihakan hukum terhadap politik dan ideologi tertentu.<sup>124</sup>

Paham postmodern muncul untuk mengkritisi perkembangan modernisme yang dianggap telah banyak menimbulkan konsekuensi jelek bagi kehidupan manusia, seperti diungkapkan Bambang Sugiharto, yaitu antara lain:

1. Pandangan kaum modernisme yang dualistik, yakni yang membagi seluruh kenyataan menjadi subjek dan objek, spiritual-material, manusia-dunia dan lain-lain telah menyebabkan objektivisasi alam yang berlebihan dan semena-mena, yang antara lain mengakibatkan krisis ekologi;
2. Kaum modernisme hanya menganggap manusia sebagai objek dan masyarakat hanya sebagai sebuah mesin. Jadi sangat tidak manusiawi, sebagai akibat pandangan dari kaum modernis tersebut yang bersifat objektivitas dan positivitas;

---

<sup>123</sup>E. Adamson Hoebel. 1954. *The Law of Primitive Man, A Study in Comparative Legal Dynamics*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press. P. 5.

<sup>124</sup>Munir Fuady. 2005. *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*. Cetakan ke I. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hal. 8.

3. Modernisme terlalu mementingkan ilmu empiris sebagai standar kebenaran tertinggi, sehingga mengabaikan nilai-nilai moral dan religi. Akibatnya, terjadi dekadensi moral di mana-mana;
4. Modernisme mengakibatkan timbulnya pola hidup materialisme sehingga materi menjadi hal yang dipuja-puja. Akibatnya, hidup manusia akhirnya hanyalah saling mengejar materi;
5. Modernisme mengakibatkan militerisme. Karena unsur religius dan moral tidak berdaya, manusia cenderung menggunakan kekuatan kekuasaan sehingga perang dengan senjata canggih, kekerasan, ataupun militerisme tidak terelakkan. Meskipun penggunaan agama secara fundamentalis juga dapat mengakibatkan hal yang sama atas nama perjuangan menegakkan agama secara kaku;
6. Sebagai konsekuensi penggunaan kekuasaan secara koersif, maka timbullah kembali paham tribalisme, yang hanya mementingkan suku atau kelompok sendiri.<sup>125</sup>

Relevan dengan pemikiran Ana Julia Bozo de Carmona dalam "*Toward a Postmodern Theory of Law*" yang secara ringkas diusulkan, bahwa:

*"...a change in direction oriented toward the creation of operational legal concepts; creative justice, perspectivist rationality, a systemic theory of truth and a judicial process that guarantees the multicultural experience. Postmodernity affirms the urgent need for a new form of legal reasoning"*<sup>126</sup>

Secara bebas dapat diterjemahkan:

"....sebuah perubahan dalam orientasi menuju konsep-konsep hukum yang lebih operasional, yaitu: keadilan kreatif, perspektif yang rasional, teori kebenaran yang sistemik dan proses yudisial yang menjamin pengalaman yang multikultural. Posmodernitas menyatakan perlu membentuk penalaran hukum yang baru sebagai hal yang urgen".

Paham postmodernisme akan mencermati *latar belakang* munculnya sengketa, juga sikap netralitas dan objektivitas yang akan dipertaruhkan oleh aparat penegak hukum dan pejabat administrasi dalam penyelesaian sengketa yang dianggap mampu mencerminkan keadilan kreatif dalam arti sebagai keadilan dalam masyarakat yang aktif, yang standar sosial, teknologi,

---

<sup>125</sup>*Ibid.* Hal. 13.

<sup>126</sup>Ana Julia Bozo de Carmona. "Toward Postmodern Theory of Law". Jurnal. *Philosophy of Law*. IIAAEIA. P. 1.

ekonomi, dan etikanya terus berubah.<sup>127</sup> Teori atau konsep atau paham ini dipergunakan secara berkoeksistensi dalam menganalisis semua masalah yang dimunculkan dalam disertasi ini.

### **3.4. Penyelesaian Sengketa**

#### **3.4.1. Teori Konflik**

sebagian besar sengketa mau tidak mau harus dimohonkan penyelesaian melalui lembaga peradilan bentukan negara apalagi dalam pelaksanaan putusannya akan dikawal oleh lembaga kepolisian, sehingga tampaknya lebih dapat memenuhi rasa kepastian hukum. Berbeda dengan putusan Kepala adat yang hanya mempunyai daya berlaku mengikat secara lokal, yang kadang-kadang tidak disertai dengan adanya kekuatan hukum yang pasti terhadap pelaksanaannya, karena tidak mempunyai pengawal yang kuat dan tangguh seperti halnya dengan peradilan negara, karena semuanya itu dikembalikan kepada komitmen dari warga masyarakat itu sendiri terutama pada rasa keadilannya.

Dalam kondisi seperti ini, perkara yang masuk dan dimohonkan penyelesaian melalui pengadilan negara cukup tinggi, sehingga pihak yang berperkara harus rela menunggu bertahun-tahun untuk mencari “keadilan”, apalagi sengketanya sampai pada Mahkamah Agung. Dalam bidang sengketa tanah selama Tahun 2001 mencapai 51,04% dari 2.066 perkara kasasi perdata.<sup>128</sup>

Adanya lembaga peradilan negara adalah dimaksudkan untuk dapat memberikan keputusan yang adil bagi para pencari keadilan. Namun secara

---

<sup>127</sup>Munir Fuady. 2005. *Op.cit.* Hal. 53.

<sup>128</sup> Sarjita. 2005. *Op.cit.* Hal. 2.

empiris dalam perkembangannya masalah “keadilan” yang secara pokok wajib dijadikan Kepala dalam setiap putusannya hanya ada dalam angan-angan. Karena yang terjadi adalah kalah dan menang, sehingga sering muncul opini tentang adanya dagelan dalam proses persidangan atau yang lebih ekstrem disebut sebagai mafia peradilan. Sehingga muncul lembaga eksaminasi dengan tujuan melakukan pengawasan terhadap produk-produk peradilan yang dihasilkan oleh aparat peradilan.<sup>129</sup> Hukum biasanya hanya berlaku pada masyarakat miskin (golongan bawah), yaitu seperti yang

---

<sup>129</sup>Putu Wirata Dwikora. 2003. *Peradilan Dagelan, Catatan Hasil Eksaminasi Publik dalam Perkara Korupsi Yayasan Bali Dwipa*. Konflik mempunyai paradigma kontemporer, yaitu: (1) konflik dapat dihindarkan, (2) konflik disebabkan oleh banyak sebab termasuk karena struktur organisasi, perbedaan tujuan, perbedaan persepsi, nilai-nilai pribadi, dan sebagainya, (3) konflik dapat membantu atau menghambat pelaksanaan organisasi (masyarakat) dalam berbagai derajat, (4) tugas manajemen/pemimpin adalah mengelola tingkat dari konflik dan penyelesaiannya, (5) Pelaksanaan kegiatan organisasi yang optimal membutuhkan tingkat konflik yang moderat. Demikian ditegaskan Trubus Rahardiansah.<sup>129</sup>

Soerjono Soekanto menegaskan, bahwa terdapat teori model konflik bagi suatu masyarakat, yaitu model konflik yang memiliki anggapan dasar seperti:

1. Ciri yang melekat pada setiap masyarakat adalah proses perubahan;
2. Pada setiap masyarakat terdapat konflik dan hal tersebut merupakan gejala yang wajar.
3. Pada setiap bagian dari masyarakat terdapat peluang untuk terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan sosial.

- 
4. Adanya sejumlah orang yang mempunyai kekuasaan merupakan faktor integrasi yang penting.
  5. Pengendalian konflik dilakukan oleh lembaga-lembaga sosial tertentu yang berfungsi untuk menciptakan akomodasi.<sup>129</sup>

Ketut Artadi menyebutkan, bahwa kata kunci dari teori konflik adalah “*kepentingan* dan *kekuasaan*”. Kepentingan tampak berwujud dalam kerugian, baik materiil maupun immateriil. Tidak ada seorangpun mau dirugikan dalam pergaulan masyarakat. Setiap orang selalu mengukur dan menjaga kepentingannya, agar jangan sampai dirongrong oleh orang lain dalam lalu lintas pergaulan sosial.<sup>129</sup> Tiap-tiap kepentingan yang dirongrong berkonsekuensi tuntutan pengembalian atas kerugian yang diderita dilihat dari perongrongan kepentingan itu. Oleh karena kepentingan itulah yang membentuk lalu lintas pergaulan orang dalam masyarakat, sehingga inti dari teori konflik: “kepentingan sebagai unsur utama dari kehidupan sosial masyarakat”.

Antara kekuasaan dan otoritas kadang-kadang menjadi ruwet, namun dalam konteks ini, kekuasaan adalah cenderung menaruh kepercayaan pada kekuatan, sedangkan otoritas merupakan kekuasaan yang dilegitimasi. Atau kekuasaan yang sudah mendapat pengakuan umum. Fungsi kekuasaan adalah untuk mengintegrasikan sebuah unit, mendorong pemenuhan yang gagal dilakukan oleh norma-norma dan nilai-nilai.

Kekuasaan dan otoritas merupakan sumber-sumber yang menakutkan dan mereka yang memegangnya memiliki kepentingan untuk mempertahankan *status quo*. Ini merupakan kepentingan objektif, yang terbentuk dalam peran-peran itu sendiri bersamaan dengan kepentingan



---

atau fungsi dari semua peran dalam mempertahankan organisasi itu sebagai keseluruhan. Dunia sosial karenanya di struktur ke dalam kelompok-kelompok yang secara potensial mengandung konflik.<sup>129</sup> Penganut teori ini adalah Dahrendorf dan Antony Giddens

Keentingan merupakan unsur utama kehidupan sosial masyarakat, dan kepentingan itu tidak jarang berlainan antara orang yang satu dengan yang lain, sehingga dapat menimbulkan konflik. Untuk menyelaraskan kepentingan yang saling berbeda inilah diperlukan norma (salah satunya norma hukum). Teori konflik akan mencari *bentuk-bentuk kepentingan* yang mungkin terlibat dalam setiap konflik. Salah satu cara mengatasi konflik adalah dengan *mengatur kepentingan melalui norma hukum*.

Dalam konflik (*conflict*) mengandung adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerja sama, sehingga timbul rasa tidak puas atau menimbulkan kerugian dari salah satu pihak. Jika rasa tidak puas ini secara langsung dinyatakan kepada orang yang menyebabkan kerugian, maka sebuah konflik akan menjadi sengketa. Jadi konflik akan berkembang menjadi sengketa jika tidak dapat diselesaikan.<sup>129</sup>

Berbeda dengan Munir Fuady menyatakan, bahwa konflik adalah suatu perbedaan atau pertentangan ide, persepsi, dan kepentingan diantara dua pihak atau lebih, baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik, baik yang sudah terbuka maupun yang belum terbuka.<sup>129</sup> Untuk menyelesaikan sengketa, dapat dilakukan secara litigasi (ajudikasi/pengadilan) atau non litigasi (non ajudikasi/di luar pengadilan)

---

Dalam konflik (*conflict*) mengandung adanya pertentangan atau ketidaksesuaian antara para pihak yang akan dan sedang mengadakan hubungan atau kerja sama, sehingga timbul rasa tidak puas atau menimbulkan kerugian dari salah satu pihak. Jika rasa tidak puas ini secara langsung dinyatakan kepada orang yang menyebabkan kerugian, maka sebuah konflik akan menjadi sengketa. Jadi konflik akan berkembang menjadi sengketa jika tidak dapat diselesaikan.<sup>129</sup>

Berbeda dengan Munir Fuady menyatakan, bahwa konflik adalah suatu perbedaan atau pertentangan ide, persepsi, dan kepentingan diantara dua pihak atau lebih, baik dalam bentuk fisik maupun nonfisik, baik yang sudah terbuka maupun yang belum terbuka.<sup>129</sup> Untuk menyelesaikan sengketa, dapat dilakukan secara litigasi (ajudikasi/pengadilan) atau non litigasi (non ajudikasi/di luar pengadilan).

#### **3.4.2. Penyelesaian Sengketa Melalui Pengadilan**

Pada dasarnya para pihak yang bersengketa mempunyai opsi dalam memilih prosedur, lembaga dan model penyelesaian mengenai sengketanya. Salah satu lembaga yang secara formal dianggap paling representatif dapat menyelesaikan suatu sengketa adalah lembaga pengadilan, baik yang ada dalam lingkungan peradilan umum, peradilan tata usaha negara, peradilan meliter, peradilan agama, dan sebuah Mahkamah Konstitusi. Demikian ditegaskan dalam Pasal 2 UU Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Pemilihan peradilan negara sebagai lembaga formal tampaknya juga dipengaruhi oleh adanya penghapusan peradilan adat yang dulu pernah ada di seluruh masyarakat hukum adat di Indonesia berdasarkan UU Darurat

diungkapkan David F. Greenberg: “*Downward law is greater than upward law*”.<sup>130</sup> Dari kondisi ini banyak orang merasa prihatin jika dihadapkan dengan sengketa yang ditangani lembaga peradilan karena mereka meragukan apakah akan mampu mendapat kepastian dan keadilan sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri.

### 3.4.3. Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan

Studi tentang alternatif penyelesaian sengketa atau yang sering dikenal dengan *alternative dispute resolution* (yang selanjutnya disingkat ADR) di Indonesia dianggap menarik dan penting jika dikaitkan dengan pandangan kelompok elite politik bangsa Indonesia dan pemikiran sebagian pakar hukum Indonesia yang ingin mengaktualisasikan berbagai institusi atau nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat hukum adat untuk menjawab berbagai persoalan kemasyarakatan bangsa Indonesia masa kini. *Musyawahah untuk mencapai mufakat* merupakan proses penyelesaian sengketa dan pengambilan Keputusan yang dianggap berakar pada berbagai masyarakat hukum adat.<sup>131</sup>

---

Nomor 1 tahun 1951 tentang Tindakan-Tindakan untuk Menyelenggarakan Susunan, Kekuasaan dan Acara pengadilan Sipil seperti yang dinyatakan dalam Pasal 1 ayat 2 huruf b:

Segala Pengadilan Adat (*Inheemse rechtspraak in rechtstreeks bestuurd gebeid*), kecuali peradilan Agama jika peradilan itu menurut hukum yang hidup merupakan suatu bagian tersendiri dari peradilan adat.

Dengan dihapuskannya peradilan-peradilan adat seperti dimaksud dalam Pasal 1 ayat 2 huruf b ini, maka Indonesia Corruption Watch. Jakarta. Hal. vii.

<sup>130</sup>David F. Greenberg. 1983. “Donald Black’s Sociology of Law: A Critique”. *Law and Society Review*. 17 (2). P. 357.

<sup>131</sup>Hadimulyo. 1997. *Mempertimbangkan ADR Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Cetakan Pertama. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). Jakarta. hal. xiii.

Di samping itu, kepastian dan keadilan yang diharapkan banyak pihak saat ini sudah dapat diperjualbelikan, karena yang lebih dipentingkan adalah “pencitraan”<sup>132</sup>, yaitu kemenangan. Adalah relevan dengan ungkapannya Media Handayani, “Aku membeli, maka aku ada; kritik terhadap konsumerisme menurut pandangan Baudrillard dan Marcuse”. Oleh karena itu orang-orang mencoba menawarkan opsi sebagai alternatif lain dalam menyelesaikan sengketa sesuai dengan gaya prosedural yang diungkapkan Nader dan Todd, seperti *Coercion*, *negotiation*, *mediation*.<sup>133</sup>

1. *Coercion* (tindakan kekerasan) sebagai aksi yang bersifat unilateral dengan mengandalkan kekuatan fisik dan kekerasan, seperti "melakukan tindakan hukum sendiri (*self help*)" atau dalam bentuk perang antar suku (*warfare*);
2. *Negotiation*, artinya ada dua kelompok utama sebagai pembuat keputusan dalam penyelesaian satu masalah untuk mana kedua belah pihak setuju tanpa bantuan kelompok ketiga. Dalam situasi ini kedua belah pihak mencoba untuk membujuk satu sama lain. " Mereka mencari tidak untuk meraih suatu solusi dalam kaitan dengan aturan, tetapi untuk menciptakan aturan di mana mereka dapat mengorganisir hubungan mereka dengan yang lainnya. Selanjutnya dikenal dengan pengaturan diadik.
3. *Mediation*, artinya sudah melibatkan campur tangan pihak ketiga dalam sengketa untuk menopang prinsip-prinsip dalam mencapai persetujuan.

---

<sup>132</sup>Media Handayani. 2003. “Aku membeli, maka aku ada; kritik terhadap konsumerisme menurut pandangan Baudrillard dan Marcuse”. Majalah *Respons*. Volume 8. Nomor 01. Juni. Hal.1.

<sup>133</sup>Laura Nader and Harry F. Todd, Jr. 1978. *Op.cit.* P. 9-10.

Dengan mengabaikan apakah prinsip-prinsip memohon bantuan mediator/penengah atau apakah ia ditugaskan oleh seseorang dalam wewenang. Kedua belah pihak secara prinsip setuju untuk diintervensi/dicampuri. Penengah biasanya sebuah lembaga yang netral, atau seseorang yang berwibawa/bermartabat.

Jadi keberadaan “mediasi” sebagai salah satu bentuk mekanisme penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution*) bukanlah sesuatu hal yang asing, karena penyelesaian konflik itu merupakan bagian dari norma sosial yang hidup, atau paling tidak, pernah hidup dalam masyarakat. Kondisi ini dapat ditelusuri dari kenyataan bahwa kehidupan masyarakat lebih berorientasi pada keseimbangan dan keharmonisan, yang intinya adalah bahwa semua orang merasa dihormati, dihargai, dan tidak ada yang dikalahkan kepentingannya. Menurut M. Dawam Rahardjo, dinyatakan, bahwa keseimbangan dan keharmonisan itu telah mengalami erosi ketika proses modernisasi berlangsung<sup>134</sup>

Di Indonesia gaya prosedur penyelesaian sengketa ini kemudian diberi bentuk hukum melalui Undang-undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

#### **3.4.4. Penyelesaian Sengketa Secara Konkret**

Penyelesaian sengketa yang melibatkan masyarakat hukum adat, di samping dipergunakannya salah satu alternatif penyelesaian sengketa seperti tersebut di atas, maka ada hal yang tidak boleh dilupakan, yaitu dengan selalu memperhatikan sifat konkret dari hukum adat itu sendiri. Artinya hukum adat sangat memperhatikan setiap persoalan yang

---

<sup>134</sup>Maria S.W. Sumardjono, Nurhasan Ismail, Isharyanto. 2008. *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta. Hal. 9.

dihadapkan kepadanya secara khusus dengan pendirian bahwa setiap soal tidak sama dengan soal yang lainnya sekalipun serupa.<sup>135</sup> Lebih lanjut dijelaskan bahwa setiap soal perlu mendapat perlakuan yang khusus sesuai dengan individualisasinya tersebut. Pengaturannya tidak dibuat secara apriori, akan tetapi selalu situasional dan individual.

Di samping sifatnya yang konkret juga perlu diperhatikan sifatnya yang supel, artinya hukum adat dalam dirinya dibangun dengan asas-asas yang pokok saja. Soal-soal yang detail diserahkan kepada pengolahan asas-asas pokok itu dengan memperhatikan situasi kondisi dan waktu yang dihadapi. Di Bali dikenal dengan asas *desa* , *kala* , dan *patra* dengan tujuan mencapai suasana masyarakat yang aman tenteram sejahtera, baik antara para pihak yang bersengketa maupun masyarakat secara keseluruhan. Oleh karena itu dalam suasana demikian dalam hukum adat dipertahankan suatu suasana di mana setiap sengketa memperoleh penyelesaian yang tuntas, yaitu penyelesaian menyeluruh yang dapat menjawab segala aspek yang ada dan yang mungkin ada di kemudian hari. Dalam hubungan ini perlu diperhatikan penerapan asas kerja: rukun, patut, dan laras.<sup>136</sup>

Model penyelesaian sengketa ini perlu diungkapkan, dengan mengingat, bahwa masyarakat hukum adat saat ini dalam menyelesaikan masalahnya cenderung mengabaikan kearifan lokal yang ada, namun justru lebih memilih model litigasi yang membawa konsekuensi munculnya rasa permusuhan karena ada unsur kalah menang yang dikemas untuk mencari keadilan.

---

<sup>135</sup>H. Moh. Koesnoe. 1992. *Hukum Adat Sebagai Suatu Model Hukum. Bagian I (Historis)*, Cetakan I, Penerbit Mandar Maju. Bandung. hal. 10-11.

<sup>136</sup>*Ibid*, hal.11-12.

## BAB IV

### KERANGKA KONSEP PENELITIAN

#### 4.1. Konsep Eksistensi

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia istilah eksistensi mempunyai arti adanya; keberadaan.<sup>143</sup> Adanya atau keberadaan yang dimaksudkan dalam konteks penelitian ini dikonsepsikan sebagai *pengakuan* dan *perlindungan hukum* yang dapat diberikan sehingga dapat *survival* berkenaan dengan hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah-tanah adat khususnya di Bali dalam kerangka dinamika regulasinya. Jadi eksistensi dalam arti *ada pengakuan* dan *perlindungan hukum* untuk dapat bertahan dalam perkembangan hukum dan masyarakat yang semakin mengglobal.

##### 4.1.1. Konsep pengakuan

Istilah pengakuan dapat dikonsepsikan sebagai proses, perbuatan, cara mengaku atau mengakui,<sup>144</sup> yang mempunyai makna *menyatakan sah* (benar, berlaku; menyatakan berhak (atas)).<sup>145</sup> Cara mengakui ini dapat berupa: *Pertama*, secara *de facto*, artinya pengakuan sementara terhadap penguasaan suatu wilayah. *Kedua*, secara *de jure*, artinya pengakuan menyeluruh, bersifat tetap.

Menurut pemerintahan pengakuan dalam arti menyatakan sah atau keabsahan merupakan hal yang sangat penting, karena memiliki tiga fungsi, yaitu:

1. Bagi aparat pemerintah, asas keabsahan berfungsi sebagai norma pemerintahan (*bestuursnormen*);

---

<sup>143</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua. Cetakan kedelapan. Balai Pustaka. Jakarta. Hal. 253.

<sup>144</sup>*Ibid.* Hal. 20.

<sup>145</sup>*Ibid.*

2. Bagi masyarakat asas keabsahan berfungsi sebagai alasan mengajukan gugatan atau klaim (*beroepsgronden*);
3. Bagi hakim, asas keabsahan berfungsi sebagai dasar pengujian suatu tindak pemerintahan (*toetsingsgronden*).<sup>146</sup>

Di lain pihak berdasarkan filosofi dan ajaran moral tentang pembentukan negara, istilah pengakuan dikonsepsikan sebagai pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan dalam hukum negara terhadap eksistensi hukum dan hak-hak warga negara baik sebagai perorangan maupun kesatuan masyarakat sebagai perwujudan kewajiban konstitutif dari negara untuk *menghormati*, *melindungi*, dan *memenuhi* hak-hak asasi warga negara.<sup>147</sup>

Menurut konsep pengakuan di atas, maka kewajiban **menghormati** dikonsepsikan sebagai mengharuskan negara untuk *tidak melanggar hak* penguasaan dan pemilikan tanah adat, juga memberlakukan hukum yang *dapat menjamin hak* dimaksud. Kewajiban **melindungi** dikonsepsikan sebagai mengharuskan pemerintah mencegah dan menindak pelanggaran-pelanggaran hak penguasaan dan pemilikan tanah adat tadi yang dilakukan oleh pihak-pihak bukan negara dengan menegakkan hukum yang berlaku. Kewajiban untuk **memenuhi** dikonsepsikan sebagai mengharuskan pemerintah mengevaluasi berbagai kebijakan dan peraturan serta merencanakan dan melaksanakan kebijakan untuk dinikmatinya hak masyarakat hukum adat terutama dalam penguasaan dan pemilikan tanah adatnya.

---

<sup>146</sup>Philipus M. Hadjon. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. (Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari Senin, 10 Oktober). Universitas Airlangga. Surabaya. Hal.7.

<sup>147</sup>A. Latief Fariqun. 2007. "Pengakuan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam dalam politik hukum nasional". *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal. 81.



#### 4.1.2. Konsep perlindungan

Secara etimologis, perlindungan diartikan sebagai *tempat* berlindung, perbuatan memperlindungi.<sup>148</sup> Menurut konsepsi pengakuan seperti tersebut di atas, berarti di dalamnya terkandung konsep perlindungan, yaitu yang mewajibkan “pemerintah” *mencegah* dan *menindak pelanggaran-pelanggaran* terhadap hak penguasaan dan kepemilikan tanah adat yang dilakukan oleh pihak-pihak bukan negara dengan menegakkan hukum yang berlaku. Jadi “perlindungan” itu dianggap ada, jika ada proses penegakan hukum oleh pemerintah (struktur hukum) terhadap adanya klaim pelanggaran dari masyarakat hukum adat.

Konsep perlindungan dapat ditemukan di beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu antara lain:

Pasal 1 butir 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menyebutkan:

Perlindungan anak adalah segala kegiatan untuk menjamin hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Dalam Pasal 1 butir 1 Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen disebutkan:

Perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen.

Pasal 1 butir 6 Undang-undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban menyebutkan:

Perlindungan adalah segala upaya pemenuhan hak dan pemberian bantuan untuk memberikan rasa aman kepada saksi dan/atau korban yang wajib dilaksanakan oleh LPSK atau lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini.

---

<sup>148</sup>Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa 1996. *Op.cit.* Hal 595.

Soedikno Mertokusumo menyebutkan kepastian hukum sebagai perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>149</sup>

Merujuk beberapa rumusan tentang konsep perlindungan seperti tersebut di atas, maka dapat ditarik unsur-unsur terhadap makna perlindungan itu sendiri, yaitu:

- (1) Ada *jaminan terhadap pelaksanaan serangkaian hak* dan terhindar dari diskriminasi; dan
- (2) Ada jaminan akan rasa aman dari gangguan pihak lain.

Philipus M. Hadjon, membedakan dua macam perlindungan hukum terutama bagi rakyat, yaitu: Perlindungan hukum yang *preventif* dan perlindungan hukum yang *represif*. Pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum suatu Keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh Peradilan Umum di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum yang represif.<sup>150</sup>

Perlindungan hukum menurut UUPA dapat dilakukan dengan cara melakukan pendaftaran tanah sebagaimana diatur oleh Pasal 19 UUPA jo

---

<sup>149</sup>E. Fernando M. Manullang. 2007. *Loc.cit.*

<sup>150</sup>Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Pertama. PT. Bina Ilmu,. Surabaya. Hal.2.

PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (LN. 1961-28),<sup>151</sup> yang kemudian diubah dengan PP No.24 Tahun 1997. Hal ini terutama diperuntukkan bagi hak-hak atas tanah yang berasal dari hukum adat, karena hak-hak tersebut tidak pernah didaftarkan sebagaimana hak-hak Barat. Tanda bukti hak berupa sertifikat, dianggap tanda bukti yang paling kuat, yang dapat memberikan *kepastian hukum* bagi pemiliknya, walaupun sifatnya tidak mutlak.

Karena studinya berdasarkan pendekatan kasus, maka perlindungan hukum yang dimaksudkan dalam tulisan ini lebih banyak mengarah pada perlindungan hukum yang represif terutama ditujukan kepada masyarakat hukum adat jika berhadapan dengan hukum nasional dengan tidak mengesampingkan perlindungan hukum preventif dalam perjalanannya menuju demokratisasi yang mengedepankan adanya partisipasi masyarakat dalam pembuatan bentuk kebijakan hukum, yang bermuara pada jaminan kepastian hukum adanya perlindungan, ada jaminan akan rasa aman dari gangguan pihak lain.

## **4.2. Konsep Penguasaan dan Pemilikan**

### **4.2.1. Konsep Penguasaan**

Menurut Satjipto Rahardjo dinyatakan bahwa dalam penguasaan mempunyai unsur *faktual* dan adanya *sikap batin*. Artinya secara *faktual* adanya hubungan nyata antara seseorang dengan barang yang ada dalam kekuasaan, sehingga pada saat itu ia tidak memerlukan legitimasi lain kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Sedangkan *sikap batin* artinya adanya maksud untuk menguasai atau menggunakannya.<sup>152</sup>

---

<sup>151</sup>Achmad Sodiki . 1994. "Penataan pemilikan hak Atas tanah di daerah perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)". *Disertasi*, Universitas Airlangga. Surabaya. Hal. 273.

<sup>152</sup>Satjipto Rahardjo. 1982. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung. Hal. 104.

Penguasaan atas suatu barang merupakan modal yang penting dalam kehidupan manusia dan juga kehidupan masyarakat. Oleh karena itu tidak bisa diabaikan oleh hukum. Sekalipun soal penguasaan adalah bersifat faktual, namun hukum pun dituntut untuk memberikan keputusan mengenai hal itu. Apabila hukum mulai masuk maka ia harus memutuskan apakah seseorang akan mendapat perlindungan ataukah tidak. Apabila ia memutuskan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap penguasaan seseorang atas suatu barang, maka ia akan melindungi orang tersebut dari gangguan orang-orang lain.

Konsep Hak Menguasai atau (memegang) kedudukan berkuasa atau *bezit* juga dapat ditemukan dalam Pasal 529 *Burgerlijk Wetboek* (BW) disebutkan:

Yang dinamakan kedudukan berkuasa ialah, kedudukan seseorang yang menguasai suatu kebendaan, baik dengan diri sendiri, maupun dengan perantaraan orang lain, dan yang mempertahankan atau menikmatinya selaku orang yang memiliki kebendaan itu.

Menurut rumusan Pasal 529 BW ini dapat diketahui bahwa pada dasarnya kedudukan berkuasa atau hak menguasai memberikan kepada pemegang haknya kedudukan berkuasa tersebut kewenangan untuk mempertahankan atau menikmati benda yang dikuasai tersebut sebagaimana layaknya seorang pemilik.<sup>153</sup> Oleh karena itu, atas suatu benda yang tidak diketahui pemiliknya secara pasti, seorang pemegang kedudukan berkuasa dapat dianggap sebagai pemilik dari kebendaan tersebut.

Lebih lanjut diungkapkan, bahwa untuk berada dalam kedudukan berkuasa, seseorang harus bertindak seolah-olah orang tersebut adalah pemilik dari benda yang berada di dalam kekuasaannya tersebut. Ini berarti

---

<sup>153</sup>Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja. 2003. *Seri Hukum Harta Kekayaan: Kedudukan Berkuasa & Hak Milik (dalam Sudut Pandang KUH Perdata)*. Kencana. Jakarta. Hal. 14.

hubungan hukum antara orang yang berada dalam kedudukan berkuasa dengan benda yang dikuasainya adalah suatu hubungan langsung antara subjek hukum dengan objek hukum yang melahirkan hubungan hukum kebendaan, yang memberikan kepada pemegang keadaan berkuasanya suatu hak kebendaan untuk mempertahankan terhadap setiap orang (*droit de suite*) dan untuk menikmati, memanfaatkan serta mendayagunakannya untuk kepentingan dari pemegang kedudukan berkuasa itu sendiri. Seperti seorang penyewa dalam keadaan sewa menyewa dengan pemilik barang, tidaklah menyebabkan penyewa tersebut dalam kedudukan berkuasa. Juga tidak melahirkan hubungan kebendaan, karena tidak ada hubungan langsung antara penyewa dengan bendanya, yang ada hanya hubungan dalam lapangan perikatan yang lahir dari perjanjian sewa menyewa. Di samping itu penyewa tidak akan menjadi seorang yang akan memiliki benda tersebut.

Boedi Harsono dalam hubungannya dengan hak penguasaan atas tanah menyatakan, bahwa konsep penguasaan dapat dipakai dalam arti fisik, dan dalam arti yuridis. Juga beraspek perdata dan beraspek publik.<sup>154</sup> Selanjutnya dinyatakan, bahwa penguasaan yuridis dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Walaupun dalam penguasaan secara yuridis memberi wewenang untuk menguasai tanah yang dihaki secara fisik, namun dalam kenyataannya penguasaan fisiknya dapat dilakukan pihak lain, seperti jika tanah itu disewakan. Atau jika tanah itu dikuasai secara fisik pihak lain tanpa hak, maka pemilik tanah berdasar hak penguasaan yuridisnya berhak menuntut diserahkan kembali tanah dimaksud secara fisik kepadanya.

---

<sup>154</sup>Bodi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 23.

Hak penguasaan atas tanah berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* mengenai tanah yang dihaki. "Sesuatu" yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolok pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah, seperti antara Hak Milik dengan Hak Guna Usaha.<sup>155</sup>

Deskripsi di atas menunjukkan, bahwa dalam penguasaan ada dua unsur yang harus dipenuhi, yaitu: *Pertama*, adanya kenyataan bahwa subjek menguasai atau menggunakan objek dimaksud, dan *kedua*, adanya sikap batin bahwa subjek dimaksud memang punya keinginan untuk menguasai atau menggunakan objeknya. Konsekuensinya pemegang kedudukan berkuasa mempunyai suatu hak untuk mempertahankan, menikmati, memanfaatkan, dan mendayagunakan benda yang ada dalam penguasaannya dengan tidak meninggalkan kewajibannya.

#### **4.2.2. Konsep Dasar Pemilikan**

Pemilikan mempunyai sosok yang lebih *jelas* dan *pasti*. Menurut Fitzgerald, ciri hak-hak dalam pemilikan, yakni:

- (1) Pemilik mempunyai hak memiliki barangnya. Ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang tersebut, oleh karena barang tersebut mungkin telah direbut daripadanya oleh orang lain. Sekalipun demikian, hak atas barang itu tetap ada pada pemegang hak semula;
- (2) Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya;
- (3) Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak atau mengalihkan barangnya. Pada orang yang menguasai suatu barang, hak untuk mengalihkan itu tidak ada padanya karena adanya asas *memo dat quod non habet*, oleh karena si penguasa tidak mempunyai hak dan karenanya juga tidak dapat melakukan pengalihan hak kepada orang lain;

---

<sup>155</sup>Bodi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 24.

- (4) Pemilikan tidak mempunyai ciri yang tidak mengenal pembatasan jangka waktu. Ciri ini sekali lagi membedakan dari penguasaan, oleh karena yang disebut terakhir terbuka untuk penentuan lebih lanjut di kemudian hari, sedang pada pemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya;
- (5) Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah dapat menyewakan tanahnya kepada A, memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada B, dan kepada C memberikan hak yang lain lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-haknya itu ia berikan kepada mereka itu. Dibandingkan dengan pemilik hak untuk melintasi tanah itu, maka hak dari pemilik bersifat tidak terbatas. Di sini akan dinyatakan, bahwa hak yang pertama bersifat menumpang pada hak pemilik yang asli dan keadaan ini disebut sebagai *ius in re aliena*.<sup>156</sup>

Macpherson, membedakan *antara milik* dan sekedar *mempunyai harta benda fisik*. Milik dirumuskan sebagai suatu *hak* yang dapat berlaku baik bagi tanah, atau untuk harta benda perseorangan yang ada. Memiliki suatu pemilikan adalah memiliki hak, artinya suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk ikut menikmati sumber umum maupun suatu hak perseorangan atas harta benda tertentu. Jadi yang membedakan antara harta milik dengan sekedar pemilikan sementara adalah bahwa milik itu merupakan suatu klaim yang dapat dipaksakan oleh masyarakat atau negara, oleh adat, kesepakatan atau hukum.<sup>157</sup>

Relevan dengan konsep milik di atas, MacIver menyatakan, bahwa hak milik bukanlah kekayaan, tetapi hak untuk mengawasi, mengusahakan, menggunakan, atau untuk menikmati kekayaan atau milik.<sup>158</sup> Sedangkan Panesar menyatakan, bahwa konsep milik atau pemilikan lebih menunjuk

---

<sup>156</sup>Satjipto Rahardjo. 1982. *Op.cit.* Hal. 106-107.

<sup>157</sup>C.B. Macpherson. 1989. *Property: Mainstream and Critical Positions*. Pemikiran Dasar tentang Hak Milik. Cetakan Pertama. Terjem. Yayasan. Lembaga Bantuan Hukum Indonesia. Jakarta. Hal. 3.

<sup>158</sup>RM. Mac Iver. 1947. *The Web of Government*. Jaring Pemerintahan. Terjem. Harun Al Rasjid dan Sutresna Sastradidjaja. Cetakan I. Yasaguna. Jakarta. Hal. 116.

pada *hak* daripada bendanya, yaitu yang diungkapkan dengan istilah: “*property, in legal term, therefore means a right to thing rather than the things itself*”. Dengan demikian, milik atau pemilikan bukan hanya sekedar hubungan antara seseorang atau badan hukum dengan benda atau barang yang mempunyai nilai yang secara hukum dapat dikuasai, tetapi hubungan hukum itu menjadikan subjek hukum memperoleh apa yang disebut hak pemilikan atas benda tersebut.<sup>159</sup>

Dalam Pasal 570 *Burgerlijk Wetboek* dapat dinyatakan bahwa makna yang dikandung dalam Hak milik, yaitu sebagai hak yang paling utama dibandingkan dengan hak-hak kebendaan lainnya, karena pemilik mempunyai kebebasan untuk menikmati, menguasai, menggunakan benda yang dimilikinya dengan bebas sepanjang tidak bertentangan dengan norma yang ada, dalam batas upaya memenuhi kebutuhan pemiliknya secara wajar. Dengan demikian penguasaan yang dimaksudkan adalah pemilik hak dapat melakukan perbuatan hukum terhadap barang miliknya, seperti memelihara, membebani dengan hak kebendaan lainnya, memindahtangankan, mengubah bentuknya.

Konsepsi di atas menunjukkan, bahwa dalam pemilikan terkandung makna penguasaan di dalamnya, sedangkan dalam penguasaan belum tentu terkandung makna pemilikan.

#### **4.3. Konsep Tanah Adat**

Hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah yang diduduki demikian erat dan bersifat religio magis. Konsekuensinya

---

<sup>159</sup>Shukninder Panesar. 2001. *General Principle of Property Law. Person Education Limited*. Dalam A. Latief Fariqun. 2007. Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat atas Sumber Daya Alam dalam Politik Hukum Nasional. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal. 38.



masyarakat hukum adat memperoleh hak untuk menguasai tanah dimaksud, memanfaatkan tanah itu, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, juga berburu binatang-binatang yang hidup di situ. Hak masyarakat hukum adat atas tanah ini oleh van Vollenhoven disebut "*beschikkingsrecht*" yang kemudian diterjemahkan menjadi hak ulayat atau hak pertuanan. Di Bali dikenal dengan istilah hak *prabumian*<sup>160</sup>.

Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat menyebutkan, bahwa:

Tanah ulayat adalah bidang tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu masyarakat hukum adat tertentu;

Munculnya istilah tanah adat tidak dapat dilepaskan dari sejarah hukum yang pernah ada, artinya dengan berlakunya dua sistem hukum yang pernah berlaku di Indonesia dan selanjutnya menjadi dasar bagi hukum pertanahan sebelum dibentuknya UUPA, yaitu hukum adat dan hukum Barat.<sup>161</sup> Sehingga ada dua macam tanah, yaitu "Tanah Adat" yang biasa disebut "Tanah Indonesia" dan "Tanah Barat" yang biasa disebut "Tanah Eropa".

Tanah adat dapat dirumuskan sebagai tanah-tanah milik persekutuan, kaum, suku, marga, desa dan sebagainya yang sama sekali bukan milik perorangan, walaupun yang bersangkutan telah memanfaatkan bagi kelangsungan hidupnya.<sup>162</sup> Di lain pihak Valerie Jaqueline Leonoere

---

<sup>160</sup>Surojo Wignjodipuro. 1979. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Edisi ke tiga. Alurni, Bandung. Hal. 248.

<sup>161</sup>K. Wantjik Saleh. 1979. *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal. 8.

<sup>162</sup>M. Suastawa Dharmayuda. 1987. *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali Setelah Berlakunya UUPA*. Cetakan I. CV Kayu Mas. Denpasar. Hal. 27.

Kriekhoff menyatakan, bahwa tanah adat dapat diartikan sebagai tanah yang di atasnya berlaku aturan-aturan adat.<sup>163</sup>

Saat berlakunya Hukum Agraria di Hindia Belanda (Indonesia), ditemukan adanya lima perangkat hukum, yaitu Hukum Agraria Adat, Hukum Agraria Barat, Hukum Agraria Administratif, Hukum Agraria Swapraja, Hukum Agraria Antar Golongan.

Hukum Agraria Adat dirumuskan sebagai keseluruhan dari kaidah Hukum Agraria yang bersumber pada hukum adat dan berlaku terhadap tanah-tanah yang dipunyai dengan hak-hak atas tanah yang diatur oleh Hukum Adat, yang selanjutnya sering disebut **tanah adat** atau tanah Indonesia.

Hukum Agraria Adat ini terdapat dalam Hukum Adat tentang tanah dan air (bersifat intern), yang memberikan pengaturan bagi sebagian terbesar tanah dalam negara. Diberlakukan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat, seperti tanah (hak) ulayat, tanah milik perseorangan yang tunduk pada hukum adat;<sup>164</sup>

Apabila hak atas tanah adat berada pada sekelompok orang dan diatur pemanfaatannya oleh pimpinan dari kelompok, maka hak bersama tersebut dikenal dengan hak ulayat. Jadi tanah ulayat sama dengan tanah adat.

Aturan-aturan adat atau *hukum adat* mempunyai kategori yang berbeda dengan *adat* belaka. Menurut L Pospisil, menyebutkan adanya empat atribut hukum, yaitu: *The attribute of authority, The attribute of intention of universal application, The attribute of obligation, The attribute of sanction.*<sup>165</sup>

(1) *The attribute of authority* yang menentukan bahwa aktivitas kebudayaan yang disebut hukum itu adalah keputusan-keputusan yang diberikan melalui suatu mekanisme yang diberi kuasa dan pengaruh dalam

---

<sup>163</sup>Valerine Jaqueline Leonore Kriekhoff. 1991. *Op.cit.* Hal. 24.

<sup>164</sup>Urip Santoso. 2006. *Hukum Agraria, Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua. Prenada Media. Jakarta. Hal.8.

<sup>165</sup>Leopold Pospisil. 1971. *Anthropology of Law a Comparative Theory*. Harper & Raw Publishers. New York, Evanston, San Francisco, London. P.44, 78, 81, 87.

masyarakat. Keputusan-keputusan itu memberi pemecahan terhadap ketegangan sosial yang disebabkan adanya, seperti adanya serangan-serangan terhadap diri individu, serangan terhadap hak orang, serangan-serangan terhadap orang yang berkuasa dan serangan terhadap keamanan umum.

- (2) *The attribute of intention of universal application* yang menentukan bahwa keputusan-keputusan dari pihak yang berkuasa itu harus dimaksudkan sebagai keputusan-keputusan yang mempunyai jangka panjang dan harus dianggap berlaku terhadap peristiwa-peristiwa yang serupa pada masa yang akan datang;
- (3) *The attribute of obligation, yang menentukan bahwa keputusan-keputusan dari pemegang kuasa itu harus mengandung rumusan-rumusan dari kewajiban pihak kesatu terhadap pihak kedua, tetapi juga hak dari pihak kedua yang harus dipenuhi oleh pihak kesatu.* Dalam hal ini pihak kesatu dan pihak kedua harus terdiri dari individu-individu yang masih hidup. Kalau keputusan-keputusan itu tidak mengandung perumusan dari hak maupun kewajiban tadi, maka keputusan tidak akan merupakan keputusan hukum dan kalau pihak kedua misalnya nenek moyang yang sudah meninggal, maka keputusan tadi hanya suatu keputusan yang merumuskan suatu kewajiban keagamaan;
- (4) *The attribute of sanction*, artinya keputusan dari berkuasa itu harus dikuatkan dengan sanksi dalam arti luas. Sanksi itu berupa sanksi jasmaniah berupa hukuman tubuh dan deprivasi dari milik, tetapi juga berupa sanksi rohani, seperti menimbulkan rasa takut, rasa malu, rasa benci.<sup>166</sup>

---

<sup>166</sup>Soleman Biasane Taneko. 1981. *Dasar-dasar Hukum Adat & Ilmu Hukum Adat*, Alumni, Bandung. Hal.18-19.

## BAB V

### TIPOLOGI MASYARAKAT HUKUM ADAT DI BALI

#### 5.1. Istilah dan Pengertian

Istilah masyarakat hukum adat dalam berbagai kepustakaan dikenal dengan berbagai sebutan, yaitu antara lain “persekutuan hukum”, seperti yang digunakan oleh Soepomo,<sup>167</sup> A. Soehardi, Surojo Wignjodipuro,<sup>168</sup> dan Mahadi.<sup>169</sup> Istilah-istilah tersebut merupakan terjemahan dari istilah Belanda “*rechtsgemeenschap*” yang dipergunakan Ter Haar dan Van Vollenhoven.<sup>170</sup> Kemudian penulis lain seperti HR. Otje Salman Soemadiningrat menggunakan sebutan masyarakat hukum sebagai terjemahan dari istilah “*rechtsgemeenschap*” yang digunakan oleh Van Vollenhoven sebagai pemikiran sentralnya dalam mengkaji hukum adat. Sedangkan istilah masyarakat hukum adat yang digunakan adalah sebagai terjemahan “*adatrechtsgemeenschap*” dari Ter Haar.<sup>171</sup> Istilah masyarakat hukum adat juga digunakan oleh Bushar Muhammad.<sup>172</sup> Penulis lain, seperti Soleman Biasane Taneko juga menggunakan istilah masyarakat hukum adat.<sup>173</sup>

Penggunaan Istilah *adatrechtsgemeenschap* itu dimaksudkan hanya untuk menegaskan saja bahwa yang dimaksudkan dengan masyarakat

---

<sup>167</sup>R. Soepomo. 1979. *Op.cit.*. Hal. 49.

<sup>168</sup>Surojo Wignjodipuro. 1979. *Op.cit.* Hal. 85.

<sup>169</sup>Mahadi 2003. *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1854*. Cetakan Ke Tiga. Alumni. Bandung. Hal. 58.

<sup>170</sup>R. Van Dijk. 1971. *Pengantar Hukum Adat Indonesia*. Terjem. A. Soehardi. Cetakan Ke Tujuh. Sumur Bandung. Jakarta. Hal. 13.

<sup>171</sup>HR. Otje Salman Soemadiningrat. 2002. *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*. Edisi . Cetakan Ke-Satu. Alumni. Bandung. Hal. 113 dan 114.

<sup>172</sup>Bushar Muhammad. 1986. *Asas-Asas Hukum Adat suatu Pengantar*. Cetakan keenam. PT. Pradnya Paramita. Jakarta. Hal. 9.

<sup>173</sup>Soleman Biasane Taneko. 1981. *Op.cit.* Hal. 49.

hukum itu tidak lain dan tidak bukan ialah masyarakat hukum (adat). Penggunaan istilah-istilah atau terminologi yang berbeda ini tampaknya lebih disebabkan karena masalah rasa bahasa penerjemah saja ke dalam bahasa Indonesia, karena semua itu diambil dari istilah dalam bahasa Belanda, yaitu "*rechtsgemeenschap*" atau *adatrechtsgemeenschap*".

Dipergunakannya istilah "masyarakat hukum adat" dalam tulisan ini mengacu pada perkembangan peraturan perundang-undangan, seperti pada amandemen Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, Pasal 2 ayat (9) UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 1 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (yang selanjutnya disebut Permen Nomor 5 Tahun 1999). Penegasan melalui produk hukum di Bali dapat dijumpai dalam Peraturan Daerah (yang selanjutnya disebut Perda), seperti Perda Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan *Masyarakat Hukum Adat* dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

Dipilihnya penggunaan sebutan "masyarakat hukum adat" juga dimaksudkan untuk mempertahankan konsistensi penggunaan istilah "adat" yang diletakkan di depan atau di belakang istilah yang mengikutinya, juga untuk dapat membedakan dengan kelompok masyarakat lainnya yang mendampinginya. Walaupun ada perbedaan dalam terminologi, dalam perumusannya tampaknya mempunyai kesamaan atau arah yang sama seperti:

- (1) Soepomo dengan menyitir pendapatnya Ter Haar menyebut sebagai persekutuan hukum, jika terdapat pergaulan hidup di dalam golongan-golongan yang bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, lahir dan batin, mempunyai tata susunan yang tetap dan kekal, dan orang-orang segolongan itu masing-masing mengalami kehidupannya

dalam golongan sebagai hal yang sewajarnya, hal menurut kodrat alam. Tidak ada seorang pun dari mereka yang mempunyai pikiran akan kemungkinan pembubaran golongan itu. Golongan manusia tersebut mempunyai pula pengurus sendiri dan mempunyai harta benda, milik keduniaan dan milik gaib.<sup>174</sup>

- (2) HR. Otje Salman Soemadiningrat dengan pandangannya yang diilhami pikirannya Ter Haar mengartikan masyarakat hukum adat (*adatrechtsgemeenschap*) sebagai sekumpulan orang yang teratur, bersifat tetap serta memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk mengurus kekayaan sendiri berupa benda-benda, baik yang kelihatan maupun yang tidak kelihatan.<sup>175</sup>
- (3) R. Van Dijk menyebut sebagai persekutuan (*rechtsgemeenschap*) hukum, jika perikatan manusia itu mempunyai anggota-anggotanya yang merasa dirinya terikat dalam kesatuan yang bersatu padu dan penuh solidaritas (sama rata, sama rasa); dalam mana anggotanya yang tertentu berkuasa untuk bertindak untuk kesatuan itu seluruhnya dan dalam mana anggota-anggotanya mempunyai kepentingan bersama. Jadi perikatan yang bertindak dalam pergaulan hukum sebagai kesatuan.<sup>176</sup>
- (4) Bushar Muhammad mencoba merumuskan masyarakat hukum (adat) dengan cara mengaitkan kepada inti pendapatnya Ter Haar, yaitu: kesatuan manusia yang teratur, menetap di suatu daerah tertentu, mempunyai penguasa-penguasa, dan mempunyai kekayaan yang berwujud ataupun tidak berwujud, di mana para anggota kesatuan masing-masing mengalami kehidupan dalam masyarakat sebagai hal yang wajar menurut kodrat alam dan tidak seorang pun diantara para anggota itu mempunyai pikiran atau kecenderungan untuk membubarkan ikatan yang telah tumbuh itu atau meninggalkan dalam arti melepaskan diri dari ikatan itu untuk selama-lamanya.<sup>177</sup>
- (5) Dari model pemikiran Ter Haar, Surojo Wignjodipuro memberikan rumusan terhadap masyarakat hukum adat yang disebut persekutuan hukum yaitu sebagai kesatuan-kesatuan yang mempunyai tata susunan

---

<sup>174</sup>R. Soepomo. 1979. *Op.cit.* Hal. 50.

<sup>175</sup>HR. Otje Salman Soemadiningrat. 2002. *Op.cit.* Hal. 114.

<sup>176</sup>R. Van Dijk. 1971. *Op.cit.* Hal. 14.

<sup>177</sup>Bushar Muhammad. 1986. *Op.cit.* hal. 30.

yang teratur dan kekal serta memiliki pengurus sendiri dan kekayaan sendiri, baik kekayaan materiil maupun kekayaan immateriil.<sup>178</sup>

(6) Soleman Biasane Taneko dengan menggunakan istilah masyarakat hukum adat, menyebutkan, bahwa pada dasarnya masyarakat itu yang mewujudkan hukum adat dan masyarakat pula yang merupakan tempat berlakunya hukum adat.<sup>179</sup> Masyarakat dalam pengertian hukum adat adalah satu kesatuan manusia yang berhubungan dalam pola berulang tetap, yaitu suatu masyarakat dengan pola-pola perilaku yang sama, di mana peri kelakuan yang sama itu tumbuh dan diwujudkan oleh masyarakat, dan dari pola-pola tersebut diwujudkan aturan-aturan untuk mengatur pergaulan hidup itu. Lebih lanjut dikemukakan, bahwa suatu pergaulan hidup dengan pola pergaulan yang sama, hanya akan dapat terjadi apabila adanya suatu kontinuitas hubungan dengan pola berulang tetap. Ini mengandung makna, bahwa pergaulan hidup yang dapat mewujudkan kontinuitas dari pola-pola peri kelakuan yang sama itu hanyalah pada suatu kontinuitas yang relatif lebih kecil, yaitu suatu masyarakat di mana anggotanya dapat saling kenal-mengenal dan tatap muka dalam frekuensi yang cukup banyak.

Jadi pada awalnya dikatakan, bahwa aturan-aturan hukum adat itu tumbuh dan diwujudkan oleh suatu komunitas kecil, artinya anggota masyarakatnya tidak demikian besarnya. Oleh karena itu dalam suatu masyarakat yang mempunyai jumlah yang besar serta menempati daerah yang luas, akan terbagi dalam komunitas kecil dengan wilayah yang relatif kecil. Konsekuensinya setiap masyarakat itu akan terdapat

---

<sup>178</sup>Surojo Wignjodipuro. 1979. *Op.cit.* Hal. 86.

<sup>179</sup>Soleman Biasane Taneko. 1981. *Loc.cit.*

perbedaan kebudayaan yang berimplikasi pada perbedaan hukum adatnya, sehingga masing-masing masyarakat hukum adat akan mempunyai hukum adat sendiri-sendiri. Dengan demikian hukum adat akan bersifat pluralisme.

(7) Dalam Konvensi ILO Nomor 169 Tahun 1989 merumuskan masyarakat hukum adat sebagai masyarakat yang berdiam di negara-negara yang merdeka di mana kondisi sosial, kultural dan ekonominya membedakan mereka dari bagian-bagian masyarakat lain di negara tersebut, dan statusnya diatur, baik seluruhnya maupun sebagian oleh adat dan tradisi masyarakat adat tersebut atau dengan hukum dan peraturan khusus.<sup>180</sup>

(8) Masyarakat adat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) merumuskan masyarakat hukum adat sebagai suatu komunitas yang memiliki asal usul leluhur secara turun temurun hidup di wilayah geografis tertentu, serta memiliki sistem nilai, ideologi, ekonomi politik, budaya, dan sosial yang khas.<sup>181</sup>

(9) Dalam Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006 dirumuskan, bahwa:

masyarakat hukum adat atau masyarakat tradisional atau *the indigenous people* adalah suatu komunitas antropologis yang bersifat homogen dan secara berkelanjutan mendiami suatu wilayah tertentu, mempunyai hubungan historis dan mistis dengan sejarah masa lampau mereka, merasa dirinya dan dipandang oleh pihak luar sebagai berasal dari satu nenek moyang yang sama, dan mempunyai identitas dan budaya yang khas yang ingin mereka pelihara dan lestarikan untuk kurun sejarah

---

<sup>180</sup>Martua Sirait, Chip Fay, dan A.Kusworo. 2001. "Bagaimana hak-hak masyarakat adat dalam mengelola sumber daya alam diatur ". Dalam *Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia Daerah; suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah*. ICRAF, Lembaga Alam Tropika Indonesia, dan P3AE-UI. Hal 4.

<sup>181</sup>*Ibid.*



selanjutnya, serta tidak mempunyai posisi yang dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada.<sup>182</sup>

Dokumen tersebut juga dinyatakan adanya dua kriteria yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat, yaitu:

1. Kriteria objektif, meliputi:

- (1) Merupakan komunitas antropologi, yang sedikit banyaknya bersifat homogen;
- (2) Mendiami dan mempunyai keterikatan sejarah, baik lahiriah maupun rohaniah, dengan suatu wilayah leluhur (*homeland*) tertentu atau sekurang-kurangnya dengan sebagian wilayah tersebut;
- (3) Adanya suatu identitas dan budaya yang khas, serta sistem sosial dan hukum yang bersifat tradisional, yang secara sungguh-sungguh diupayakan mereka untuk melestarikan;
- (4) Tidak mempunyai posisi yang dominan dan struktur dan sistem politik yang ada;

2. Kriteria subjektif, meliputi:

- (1) Identifikasi diri (*self identification*) sebagai suatu komunitas antropologis dan mempunyai keinginan yang kuat untuk secara aktif memelihara identitas diri mereka itu;
- (2) Dipandang oleh pihak lain di luar komunitas antropologis tersebut sebagai suatu komunitas yang terpisah.<sup>183</sup>

Adanya pemberian pengertian dan kriteria ini mungkin dimaksudkan untuk dapat dijadikan acuan dalam memahami, melihat, dan mengkaji realitas berbagai bentuk persekutuan yang ada di wilayah Indonesia, sehingga tidak dimunculkan masyarakat hukum adat yang “baru” demi keuntungan sesaat.<sup>184</sup>

(10) Dalam Pasal 1 ayat (3) Permen Nomor 5 Tahun 1999 disebutkan, bahwa:

---

<sup>182</sup>Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2006. *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006*. Penyunting. Ignas Tri, Hilmy Rosyida, Budi Latif. Cetakan Pertama. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jakarta. Hal. 9.

<sup>183</sup>*Ibid.* Hal. 9-10.

<sup>184</sup>Di Bali muncul kecenderungan bahwa beberapa *Banjar Adat* sebagai bagian dari *Desa Adat* ingin melepaskan diri dari *desa adat* induk untuk mekar menjadi *desa adat* baru karena adanya konflik intern atau seperti ada orientasi untuk mendapat sumbangan dari Pemerintah Daerah setiap tahun kurang lebih Rp.100.000.000,- dan bantuan lain, seperti *Banjar Yangapi, Banjar Mulung, Banjar Koripan Tengah, Banjar Siladan, Banjar Banda, Banjar Tamblingan*.

Masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal ataupun atas dasar keturunan.

Merujuk rumusan-rumusan masyarakat hukum adat tersebut di atas dapat disimpulkan, bahwa masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang diikat oleh kesamaan tradisi secara turun temurun dalam wadah persekutuan yang mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat otonom, harta kekayaan sendiri baik yang bersifat duniawi maupun magis religius, dan punya wilayah sendiri dalam batas-batas tertentu yang tidak punya posisi dominan dalam struktur dan sistem politik yang ada.

Unsur-unsur yang direfleksikan untuk dapat dijadikan ukuran dalam memandang apakah suatu kelompok masyarakat tertentu pantas dianggap sebagai masyarakat hukum adat atau tidak adalah sebagai berikut:

- (1) Kelompok masyarakat yang berada dalam ikatan tradisi yang sama;
- (2) Punya otonomi (asli) dalam sistem pemerintahannya;
- (3) Punya harta kekayaan sendiri baik yang bersifat duniawi maupun yang bersifat magis religius;
- (4) Punya wilayah sendiri dengan batas-batas tertentu.

Masyarakat hukum adat oleh Van Vollenhoven disebut sebagai tiang pertama yang dijadikan sebagai fondasi pembangunan di samping tiang-tiang yang lainnya seperti hak ulayat, daerah hukum adat, perjanjian sebagai perbuatan hukum konkret, sifat susunan keluarga, yang didasarkan pada beberapa alasan, yaitu:

*Pertama*, dengan mengacu pada apa yang pernah diungkapkan Sonius: *"Indeed, Vollenhoven's work is marked from the outset conviction, that law can only be known through examination of the jural communities in*

*which it applies*". Secara bebas dapat diterjemahkan: Tentu saja, Pekerjaan Vollenhoven diputuskan dari keyakinan awal, bahwa hukum hanya dapat dikenal melalui pengujian *jural* masyarakat di mana hukum itu berlaku.<sup>185</sup> Dari pernyataan Sonius ini Mahadi memberi kesimpulan, bahwa dalam alam pikiran van Vollenhoven pengertian "masyarakat hukum adat" menempati tempat yang sentral, karena pada dasarnya hak atas tanah ulayat dipegang oleh masyarakat hukum adat. Sehingga dalam hukum tanah ia memainkan peranan penting.

*Kedua*, transaksi-transaksi mengenai tanah dilakukan dengan membawa serta kehadiran kepala masyarakat hukum adat (bersifat terang).<sup>186</sup> Adalah relevan dengan pernyataannya Van Vollenhoven dalam orasinya tanggal 2 Oktober 1901 yang menegaskan, bahwa untuk mengetahui hukum, maka adalah terutama perlu diselidiki pada waktu apapun dan di daerah mana juga, sifat dan susunan badan-badan persekutuan hukum (masyarakat hukum adat), di mana orang-orang yang dikuasai oleh hukum itu hidup sehari-hari.<sup>187</sup> Ini berarti bahwa penguraian tentang badan-badan masyarakat hukum adat tidak didasarkan pada dogmatik, melainkan harus didasarkan atas kehidupan yang nyata dari masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu tidak salah jika penyebutan pengakuan negara terhadap masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya baik dalam UUD 1945 maupun dalam UU organiknya seperti UU Nomor 32 Tahun 2004 dicantumkan klausul "*sepanjang masih hidup*". Di Bali yang dapat disebut sebagai masyarakat hukum adat adalah apa yang

---

<sup>185</sup>Mahadi. 2003. *Loc.cit.*

<sup>186</sup>Mahadi. 2003. *Op.cit.* Hal. 59.

<sup>187</sup>R. Soepomo. 1979. *Loc.cit.*

telah dikenal dengan nama “*Desa Adat*” yang pertama kali ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda) Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi, dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Pasal 1 huruf e menyebutkan:

*Desa Adat* sebagai *Desa Dresta* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Propinsi Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan Kahyangan Tiga (*Kahyangan Desa*) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

Kemudian dalam versi Perda No. 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman* Jo Perda Nomor 3 Tahun 2003, istilah *desa adat* kemudian digantikan dengan nama *desa pakraman*, tetapi kedua istilah tersebut diberi arti yang tidak berbeda, sehingga *Desa Pakraman* adalah tidak lain daripada apa yang dulunya disebut dengan *Desa Adat*.

## **5.2. Desa Adat dalam Perspektif Sejarah**

*Desa adat* adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* (*Kahyangan Desa*) yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Demikian ditegaskan dalam Pasal 1 butir e Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali. Setelah diganti dengan Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Jo Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman*, istilah *desa adat* diganti dengan *desa pakraman* dengan konsep yang tidak berbeda.

Istilah “desa” sebagai perkataan dinyatakan sudah populer dipergunakan di Bali, yaitu untuk menunjuk suatu wilayah yang dihuni oleh penduduk yang beragama Hindu. Namun di perkotaan atau di pinggir pantai penduduknya sudah heterogen. Demikian ditegaskan I Wayan Surpha.<sup>188</sup> Selanjutnya sangat disadari, bahwa sangat sulit menemukan sumber yang dapat mengungkap secara pasti kapan desa-desa di Bali sebagai suatu masyarakat hukum mulai didirikan. Namun sebagai bahan ilustrasi dapat diacu dari cerita yang terdapat dalam lontar *Markandya Purana* yang isinya antara lain sebagai berikut:

Seorang yang bernama Maharsi Markandya pada mulanya bertapa di Gunung Rawung (Jawa Timur), pergi ke Bali bersama 8000 pengiring, dengan maksud untuk membuka hutan yang akan dijadikan ladang pertanian dan desa tempat permukimannya. Mereka mula-mula tiba di Desa Taro yang sekarang termasuk Kecamatan Tegalalang, Kabupaten Gianyar. Di sana pekerjaan menebang hutan mulai dilakukan, akan tetapi tidak berhasil, karena banyak pengiringnya menderita sakit dan diserang binatang buas yang akhirnya meninggal dunia. Namun demikian Maharsi Markandya tidak putus asa. Beliau kembali ke Gunung Rawung bertapa untuk beberapa waktu lamanya dan kemudian berangkat kembali ke Bali bersama 4000 orang pengiring. Pada kedatangan yang kedua ini, beliau tidak langsung menebang hutan, akan tetapi terlebih dahulu menyelenggarakan upacara keagamaan Hindu yang disebut *Bhuta Yadnya* dan menanam *Pancadatu* pada suatu tempat di kaki Gunung Agung yang sekarang dikenal dengan nama *Pura Basukian* di Besakih. Setelah upacara ini selesai barulah beliau bersama pengiringnya menuju Desa Taro dan kemudian melanjutkan pekerjaan pembukaan tanah hutan tersebut. Kali ini pekerjaan mereka berhasil dengan baik dan pada waktu itu juga beliau mengadakan pembagian tanah permukiman dan tanah garapan kepada para pengiringnya. Tempat Maharsi Markandya membagi-bagikan tanah itu sekarang dikenal dengan nama Desa Puakan (berasal dari kata “*piakan*” yang berarti pembagian) yang berada di sebelah Utara Desa Taro. Nama itu diberikan oleh Maharsi Markandya sebagai suatu peringatan, bahwa di desa tersebutlah pada mulanya Maharsi Markandya membagi-bagikan tanah untuk para pengiringnya. Selanjutnya dalam kurun waktu yang cukup lama, keturunan para pengiring Maharsi Markandya ini menyebar dan membangun tempat-tempat permukiman baru serta bertempat tinggal di desa-desa yang baru didirikannya itu antara lain di Desa Sembiran, Cempaga, Sidatapa,

---

<sup>188</sup>I Wy. Surpha. 1992. *Op.cit.* hal. 4.

Gobleg. Beratan, Tigawasa, Lampu, Trunyan, Batur, Pelaga, yang semuanya terletak di daerah pegunungan.<sup>189</sup>

Melalui isi cerita dalam lontar *Markandya Purana* ini dapat dicermati, bahwa proses terjadinya suatu desa adalah diawali dengan adanya segerombolan orang yang membuka hutan secara bersama-sama yang dipergunakan untuk tempat tinggal dan pertanian. Tanah tempat tinggal mulai mereka tata sedemikian rupa, sehingga setiap anggota rombongan mendapat pembagian tanah yang “sama” dan juga disediakan tanah untuk kepentingan bersama, seperti untuk *Banjar*, *Pasar*, *Pura* termasuk *pelabanya*. Demikian juga tanah pertanian mulai ditata untuk dijadikan sawah maupun *tegalan*. Tanah tempat tinggal kelompok masyarakat demikian itu lalu menjadi *karang-desa* yang ditempati oleh *krama desa* dan tanah pertanian itu merupakan persawahan atau *tagalan* milik kelompok masyarakat itu yang diatur secara perseorangan (individual) dan kolektif. Oleh karena gerombolan orang yang membuka hutan itu mempunyai kesamaan asal, kesamaan nasib, kesamaan kepercayaan, dan kesamaan tradisi di tempat asalnya, maka setelah mereka mendiami tempatnya yang baru, mudahlah terjadinya suatu *desa-adat* yang mencakup pengertian kesatuan teritorial dan kesatuan tata krama pergaulan hidup di masyarakat.<sup>190</sup>

Majelis Pembina Lembaga Adat (yang selanjutnya disingkat MPLA) menegaskan, bahwa sebelum penjajahan Belanda, di Bali telah dikenal beberapa istilah yang mempunyai hubungan pengertian dengan suatu *desa-adat*, yaitu: *sima*, *lekita*, *paswara*, *awig-awig*, *karaman* atau *krama* dan *thani*.<sup>191</sup> *Sima* pada mulanya berarti patok atas batas suatu wilayah atau juga berarti wilayah yang kemudian berubah arti menjadi patokan-patokan atau

---

<sup>189</sup>*Ibid.* hal. 6.

<sup>190</sup>*Ibid.*

<sup>191</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. 1989/1990, “Mengenal dan pembinaan desa adat di Bali.” Proyek Pemantapan Lembaga Adat tersebar di delapan Kabupaten Dati II. Hal. 3.

ketentuan-ketentuan tidak tertulis yang berlaku dalam suatu masyarakat. *Dresta* pada mulanya berarti pandangan suatu masyarakat mengenai suatu tata krama pergaulan hidup. *Lekita* berarti catatan atau peringatan mengenai sesuatu kejadian di masyarakat. *Paswara* berarti suatu keputusan raja (baca: pemerintah) mengenai sesuatu masalah dalam masyarakat. *Awig-awig* berarti suatu ketentuan yang mengatur tata krama pergaulan hidup dalam masyarakat untuk mewujudkan tata kehidupan yang ajeg di masyarakat. *Karaman* yang kemudian berubah menjadi *krama* pada mulanya berarti kumpulan orang-orang tua (baca: orang yang sudah berumah tangga) yang kemudian berubah dan berarti masyarakat. *Thani* berarti wilayah suatu desa.

Istilah-istilah tersebut di atas dinyatakan terdapat dalam prasasti Bali Kuna dan dalam kesusastraan di Bali dan yang secara nyata masih dijumpai dalam kehidupan masyarakat di Bali. Seperti dalam prasasti *Bwahan A* tahun 916 *Saka* dikenal istilah *karaman*. Oleh karena itu I Gde Parimartha menegaskan, desa di Bali sudah ada paling tidak sejak jaman Bali Kuna (sebelum kedatangan raja-raja turunan Majapahit). Pada masa itu kurang lebih antara abad ke-9 sampai abad ke-14 masyarakat Bali telah mengenal masyarakat desa yang disebut *kraman* atau *karaman*. Untuk menunjuk desa digunakan *wanua* atau *banua* seperti tercatat dalam Prasasti Desa Trunyan abad ke-10.<sup>192</sup> Dari sini dapat diduga bahwa wujud desa pada masa itu lebih merupakan kelompok cikal-bakal atau keturunan pendiri pemukiman yang sejak awal mendiami daerah tertentu. Meskipun ada yang disebut raja, namun kekuasaannya tidak mencampuri keadaan di desa. Pada masa itu dapat disebut bahwa desa-desa lebih mandiri dengan sistem dan pimpinannya sendiri. Secara tradisi sering diungkapkan bahwa masa itu muncul pengaruh Mpu Kuturan (dari Jawa Timur). Namun dapat dimengerti,

---

<sup>192</sup> I Gde Parimartha. 1998. "Desa Adat dalam Perspektif Sejarah" .*Majalah Dinamika Kebudayaan*, 01. September. Lembaga Penelitian Universitas Udayana. Denpasar. Hal. 3.

pengaruhnya lebih berkisar pada sistem organisasi desa dan kepercayaan, bukan pengawasannya dari atas. Kemudian dengan munculnya pengaruh kekuasaan Hindu (Jawa-Majapahit) abad ke-14, desa-desa mulai mendapat pengawasan dari kekuasaan supra desa (kerajaan). Paling tidak pengawasan atas desa-desa Bali mulai sejak abad ke-15 setelah Raja Bali (keturunan Majapahit) lebih mantap berkedudukan di Gelgel.

Mengingat beberapa istilah tersebut, yang paling dekat pengertiannya dengan *desa adat* adalah *sima* dan *karaman* atau *krama*. Ini berarti *desa adat* di Bali sebelumnya bernama *desa-krama*, sedangkan anggota masyarakat pendukungnya disebut *krama desa* yang sampai sekarang masih hidup di dalam masyarakat Hindu di Bali.<sup>193</sup> Demikian pula istilah *sima* yang berarti kebiasaan dalam tata cara hidup bermasyarakat, masih ada sampai sekarang. Pada saat ini istilah *desa-adat* lebih populer dan mendesak istilah *desa-krama*; istilah *adat* lebih populer dan mendesak istilah *sima*.

I Gusti Ngurah Oka menambahkan, bahwa pada masa pra-Hindu (*Bali Mula/Kuna*) masyarakat hidup dalam suatu ikatan kesatuan yang disebut *Wanua*, suatu wilayah dengan luas tertentu yang merupakan kesatuan hukum di bawah pimpinan *Sanat*, *Tuha-Tuha* dan *Tulaga* yang berarti kelompok.<sup>194</sup> Lebih lanjut ditegaskan, bahwa setelah mantapnya pengaruh Hindu di Bali, istilah *Wanua* dipakai untuk menyatakan wilayah atau disebut juga *Thani* (prasasti Serai II, 915 Saka). Kemudian dikenal istilah *Karaman* yang berarti suatu kelompok masyarakat yang mendiami suatu wilayah permukiman. Istilah ini kemudian menjadi *krama* yang berarti anggota. Desa yang berasal dari bahasa Sanskerta yang berarti tempat. Oleh karena itu dapat dinyatakan, bahwa istilah "*desa-adat*" yang ada

---

<sup>193</sup>*Ibid.* Hal. 4.

<sup>194</sup>I Gusti Ngurah Oka, 1999. "Dasar historis dan filosofis serta tantangan ke depan keberadaan desa adat di Bali." *Makalah* disampaikan dalam seminar tentang strategi pemberdayaan dan model desa adat di masa depan, diselenggarakan oleh Pusat Pengkajian Perdesaan dan Kawasan (P3K) bekerja sama dengan DPD KNPI Propinsi Dati I Bali, Denpasar, 20 April. Hal.2.



sekarang adalah berawal dari istilah *wanua*, *pakraman* yang kemudian menjadi *desa pakraman dan krama desa*.

Istilah adat adalah berasal dari bahasa Arab “*Adath*” yang berarti sesuatu yang dikenal, diketahui, dan diulang-ulangi, serta menjadi kebiasaan dalam masyarakat berupa kata-kata atau macam bentuk perbuatan.<sup>195</sup> Di Bali kata *adat* rupanya mulai dikenal sejak jaman penjajahan Belanda sekitar permulaan abad ke-20 yang diartikan sebagai kebiasaan yang telah melembaga di masyarakat yang berlangsung turun-temurun. Demikian pula istilah *desa-adat*, baru dipopulerkan sejak jaman pemerintahan Belanda di Bali dalam upayanya membedakan dengan *desa-dinas* yang dibentuk oleh Belanda.

Ketika datang kekuasaan raja, maka desa berada di bawah pengaruhnya. Masuknya kekuasaan pemerintah Hindia Belanda ke Bali Selatan (1906-1908), terasa ingin menggantikan kedudukan/posisi Kerajaan di atas desa-desa Bali. Pemerintah Belanda, setelah menundukkan raja-raja, tampak berusaha mengatur kekuatan penduduk sampai ke desa. Sejak itu dapat dikatakan, bahwa desa-desa Bali masuk dalam kerangka kekuasaan kolonial Belanda.

Tampaknya model pendekatan adat dari Liefricnk cukup berpengaruh, menampilkan gambaran desa yang ada dalam harmoni, statis, memandang lingkungan desa sebagai republik kecil, otonom, dan itulah *desa adat*. Pandangan ini diterapkan pula kepada desa-desa di Bali Selatan, yang sesungguhnya bentuknya sudah berbeda.

---

<sup>195</sup>Anonim. 1991. *Ensiklopedia Indonesia. Edisi Khusus*. P.T. Ichtiar Baru-Van Hoeve. Jakarta. Hal. 76.

Menurut I Gde Parimartha, Penelitian yang dilakukan oleh V.E. Korn yang menghasilkan buku "*Het Adatrecht van Bali*" memberi legitimasi kepada studi Lifrincck mengenai desa-desa di Bali yang sifatnya otonom, memiliki kekayaan, aturan sendiri, dan lepas dari kekuasaan lain, sehingga desa di Bali yang otonom dan memiliki hukum-hukum sendiri dipelajari semakin luas.<sup>196</sup> Oleh karena itu tampaknya membuat desa semakin terkenal dengan hukum adat yang dilekatkan kepadanya, dan memberi gambaran desa Bali yang harmoni tanpa campur tangan kekuasaan luar. Pandangan ini dapat dimengerti sebagai suatu pemahaman yang kembali kepada keadaan desa ketika belum adanya pengaruh raja-raja (sebelum Majapahit), suatu politik yang terasa memecah ikatan erat antara desa dengan kekuasaan raja.

Sebagai faktor perubahan, pemerintah Belanda juga melihat, bahwa desa Bali kini berhadapan dengan lingkungan (dunia) di luarnya, yakni pemerintah Belanda sendiri. Pemerintah Belanda harus mampu mengatur desa dalam rangka kepentingan politiknya, sehingga memanfaatkan petugas *Perbekel* sebagai wakilnya untuk mengawasi keadaan di desa. Dengan *Perbekel* yang diangkat sendiri, pemerintah Belanda membangun satu lembaga administrasi di tingkat desa, dan membuat desa dengan batas-batas yang jelas. Itulah desa baru (bentukan pemerintah kolonial). Dengan desa yang baru ini diharapkan di dalamnya akan terdapat sekitar 200 orang penduduk dewasa yang siap menjalankan tugas-tugas rodi pemerintah kolonial. Inilah wujud perubahan yang tampak penting artinya dalam hubungan antara desa dan kekuasaan atas (supra desa).

Kini muncul dua kategori desa, yakni desa lama dan desa baru. Kedua wujud desa ini masing-masing dikenal sebagai *desa adat* dan *desa*

---

<sup>196</sup>I Gde Parimartha, 1998. *Op. cit.* Hal. 5.

*dinas*. Pemerintah Belanda melihat kedua bentuk itu sebagai dua dunia yang terpisah sama sekali (dualisme dalam desa), seolah-olah desa yang pertama (*desa adat*) tidak ingin disentuh atau dipengaruhi oleh pemerintah kolonial, melainkan mandiri dengan hukum-hukumnya yang otonom. Lebih-lebih setelah V.E. Korn melakukan penelitian mendalam mengenai hukum adat di Bali, dan memberikan gambaran bahwa setiap desa di Bali memiliki aturan-aturan (*awig-awignya*) sendiri, maka mantaplah politik kolonial untuk menjadikan Bali sebagai daerah binaan yang perlu diamankan dari pengaruh luar, terutama dari pengaruh gerakan nasionalis yang semakin meluas di masyarakat. Namun dengan begitu sesungguhnya pemerintah kolonial telah bertindak kontradiktif, karena di satu pihak ingin mengabadikan desa Bali dengan keadaannya semula (sebagai museum hidup), dan di lain pihak langsung merombak keadaan di desa dengan mewujudkan kepemimpinan desa baru yang lepas dari akar budayanya. Dengan cara-cara itu desa-desa di Bali dapat dinyatakan mengalami perubahan drastis ke dalam bentuknya yang baru.

Politik kolonial yang sepertinya mau membela Bali dari kehancuran akibat hubungannya dengan dunia luar, tampak didukung oleh satu kebijakan yang berusaha mengembangkan kebudayaan Bali agar tampil lebih maju. Dengan demikian muncul gerakan "*Balinisering*" pada tahun 1920-an, sebagai suatu gerakan pembangunan kebudayaan Bali di bawah payung kekuasaan Kolonial. Oleh kelompok yang peduli dengan kebudayaan Bali, konsep *Balinisering* digunakan untuk mengembangkan kebudayaan Bali, terutama Kesenian, seperti seni tari, tabuh, ukiran, lukisan, yang dapat dikembangkan lebih semarak. Dengan cara itu, meskipun

pemerintah Belanda ingin mengisolasi Bali dari hubungannya ke luar, dampaknya malah membawa Bali semakin terkenal, dan didatangi oleh pengunjung luar. Dari segi pariwisata keadaan ini menguntungkan pemerintah kolonial Belanda. Hasil itulah kemudian menjadi sarana promosi menarik wisatawan mancanegara pada masa pemerintahan Hindia Belanda.

Munculnya kelompok masyarakat selain didasari oleh prinsip genealogis dan teritorial, menurut Koentjaraningrat yang dikutip I Gde Parimartha, juga dapat dilandasi oleh prinsip hubungan yang datang dari atas (raja, pemerintah).<sup>197</sup> Prinsip hubungan ini tampaknya memenuhi kriteria desa seperti diperkenalkan oleh pemerintah Republik Indonesia. Setelah masa kemerdekaan, pemerintah Republik Indonesia memperkenalkan istilah desa dengan konsep yang agak berbeda berlaku di seluruh Indonesia, suatu konsep yang sesungguhnya tidak lepas dari pengalaman sejarah bangsa secara keseluruhan. Di Bali wujud desa yang terakhir itu gambarannya dekat dengan apa yang dikenal sebagai *desa dinas*, sebuah kelompok masyarakat yang secara struktural, teritorial terkait dengan tugas-tugas pemerintahan pusat. Dalam gambaran historisnya desa dinas tidak dikaitkan dengan kekuasaan raja (di atasnya), tetapi dengan pemerintah Belanda (masa penjajahan) dan pemerintah Republik Indonesia (setelah masa kemerdekaan).

Menurut I Gde Parimartha, dengan masuknya pengaruh kolonial Belanda, gambaran mengenai desa tampak ingin dipertajam oleh kepentingan politik kolonial.<sup>198</sup> Pernyataannya ini dikaitkan dengan keadaan yang dimunculkan oleh peneliti dari petugas kolonial seperti Liefrinck dari

---

<sup>197</sup>I Gde Parimartha. 1998. *Opcit.* Hal. 2

<sup>198</sup>I Gde Parimartha. 1998. *Op. cit.* Hal.5.

studinya di Bali Utara (1886-1887) yang menyatakan, bahwa desa Bali sesungguhnya adalah sebuah republik kecil yang memiliki hukum, atau aturan adatnya sendiri. Juga untuk daerah lain di Indonesia, pemerintah kolonial berusaha mengadakan pemahaman terhadap keadaan di desa yang diperhatikan telah memiliki hukum-hukumnya sendiri (hukum adat). Istilah “*adatrecht*” yang diterjemahkan menjadi hukum adat untuk pertama kali dipergunakan oleh Snouck Hurgronje dalam bukunya *De Atjehers I* (1893-1894).<sup>199</sup> Penggunaan istilah hukum adat ini dimaksudkan untuk dapat membedakan dengan adat-adat tanpa akibat hukum. Oleh karena itu pemakaian istilah hukum adat adalah dimaksudkan hanya untuk menunjuk adat yang mempunyai akibat-akibat hukum. Artinya apa yang disebut dengan hukum adat adalah adat (yaitu tidak tertulis) yang mempunyai *sanksi* (karena itu hukum).<sup>200</sup> Menurut H.S. Nordholt seperti dikutip I Gde Parimartha dinyatakan, bahwa dari dasar pemikiran ini kemudian muncul usaha untuk mendirikan sebuah lembaga pendidikan hukum adat, *Adat Law School* di Universitas Leiden (Belanda) pada awal abad ke-20. Tampaknya dari studi hukum adat itu, kemudian istilah adat semakin dikenal di kepulauan, dan dilekatkan pada desa, sehingga muncullah istilah *desa adat* di wilayah Hindia Belanda.

Di Bali, menurut pandangan Liefcrinck, *desa adat* merupakan wujud dari desa-desa yang bebas dari tekanan luar. Susunan pemerintahan di desa bersifat demokratis, dan memiliki otonomi dalam kekuasaannya.<sup>201</sup>

---

<sup>199</sup>C. van Vollenhoven, 1981. *Orientatie in het adatrecht van Nederlandsch-Indie*. Orientasi dalam Hukum Adat Indonesia. Koninklijk Instituut voor Taal, Land-en Volkenkunde (KITLV) bersama Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), *Terjem.* Djembatan kerjasama Inkultra Foundation INC Jakarta. Hal. 7.

<sup>200</sup>*Ibid.* Hal. 9.

<sup>201</sup>I Gde Parimartha. 1998. *loc. cit.*

Pernyataan di atas telah memberikan petunjuk, bahwa kelangsungan hidup aturan-aturan adat di Bali tidak dapat dipisahkan dengan organisasi adat sebagai faktor penunjang. Dalam perkembangan selanjutnya, aturan-aturan adat itu lebih dikenal dengan *awig-awig*, yaitu yang berasal dari kata '*wig*' (bahasa Bali Kuna) artinya **rusak**, mendapat preposisi *a* menjadi kata *awig* artinya **tidak rusak**. Jadi *awig-awig* adalah peraturan dalam *desa adat* baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis untuk pengokohan serta menguatkan suatu *desa adat* supaya tidak rusak, untuk menjamin tegaknya *desa adat*.<sup>202</sup> Sejalan dengan pernyataan di atas MPLA menegaskan bahwa konseptual ini kemudian dituangkan ke dalam aturan-aturan baik secara tertulis maupun tidak tertulis, sehingga menimbulkan suatu pengertian, bahwa *awig-awig* adalah peraturan-peraturan hidup bersama bagi *krama desa* di *desa adatnya*, untuk mewujudkan kehidupan yang aman, tenteram, tertib, dan sejahtera di *desa adat*.<sup>203</sup>

*Desa adat* menampakkan dirinya sebagai suatu organisasi kemasyarakatan dan sekaligus merupakan suatu organisasi pemerintahan yang *tidak langsung* di bawah camat. *Desa adat* adalah desa yang otonom sehingga mempunyai kewenangan untuk mengurus dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Dalam perkembangannya otonomi itu hanya bersifat sosial religius (keagamaan) dan sosial kemasyarakatan. *Desa adat* memiliki struktur kepengurusan yang disebut *Prajuru Desa adat* yang berfungsi membantu tercapainya kepentingan para anggotanya secara

---

<sup>202</sup>Anak Agung Ngurah Gde Agung. 1986 "Pedoman penyuratan *awig-awig*". Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. Hal. 1.

<sup>203</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. 1990/1991. "Desa adat pusat pembinaan kebudayaan Bali". Proyek Pemantapan Lembaga Adat tersebar di delapan Kabupaten Dati II. Hal. 56.

maksimal terutama sekali yang menyangkut kebutuhan dasar sebagai manusia (hidup dan rasa aman).

Secara sosiologis *desa adat* dengan seluruh aspek serta unsur-unsurnya dalam kenyataan masyarakat memang benar-benar dihargai, ditaati, bahkan diyakini, karena di dalamnya bisa diabstraksikan suatu kehidupan dengan nilai luhur yang bersifat religius.<sup>204</sup>

F.W.T. Hunger menyebutkan, bahwa pada waktu Pemerintahan Belanda membentuk wilayah-wilayah pemerintahan yang dinamakan “desa”, mereka tidak mengindahkan adanya hubungan antara *desa adat* dengan “*Bale Agung*”. Pemerintah Belanda hanya memikirkan efisiensi kerja, sehingga desa-desa yang berdekatan digabungkan, sedangkan desa-desa yang berjauhan dipisahkan. Sejak saat itulah surat-surat resmi dari “*gouvernement*” tidak lagi dialamatkan ke *Bale Agung* tetapi langsung ke desa baru yang merupakan wilayah pemerintahan “*gouvernement*”.<sup>205</sup> Disebutkan pula bahwa suatu kebetulan wilayah-wilayah “*gouvernement*” ini banyak persamaannya dengan wilayah “perbekel” yang terdapat pada jaman kerajaan sebagai “*ayahan dalem*”, sehingga dalam praktek di temukan kemungkinan-kemungkinan sebagai berikut:

1. wilayah desa “*gouvernement*” sama dengan desa adat;
2. wilayah kedua desa itu tidak sama. Kadang-kadang wilayah desa “*gouvernement*” lebih luas ataupun sebaliknya. Apabila wilayah desa “*gouvernement*” lebih luas, maka beberapa wilayah *desa adat* dimasukkan ke dalam wilayah desa “*gouvernement*”, sehingga bisa terjadi satu desa “*gouvernement*” terdiri dari beberapa *desa adat*.

---

<sup>204</sup>I. G.K. Sutha. 1988. “Eksistensi Serta Peranan Hukum Adat di Indonesia”. Pidato pengukuhan jabatan guru besar di Fakultas Hukum Universitas Udayana. Denpasar. Hal. 17.

<sup>205</sup>I. Wy. Surpha. 1992. *op. cit.* Hal.30.

Sedangkan apabila desa “gouvernement” lebih sempit, maka *desa adat* tersebut dipisah-pisahkan menurut hukum adat masyarakat setempat;

3. wilayah suatu desa “gouvernement” terdiri dari bagian-bagian *desa adat* dan *banjar adat* yang tidak terikat kepada *Bale Agung* dalam wilayah desa “gouvernement”.

Kebijakan Pemerintah Belanda ini menimbulkan akibat yang harus diterima sebagai suatu kenyataan dalam kehidupan desa-desa di Bali sampai sekarang, yaitu:

1. ada satu desa dinas yang terdiri dari beberapa *desa adat*.
2. ada satu *desa adat* yang mewilayahi beberapa desa dinas.
3. wilayah *desa adat* sama dengan wilayah desa dinas.
4. ada satu *banjar adat* yang menjadi satu *desa adat* dan bergabung dengan beberapa *desa adat* menjadi satu desa dinas.
5. terdapat perbedaan yang menjolok antara jumlah desa dinas dengan jumlah *desa adat* di Propinsi Bali.
6. Antara *desa adat* dan desa dinas terjadinya pemisahan hak dan kewajiban secara evolusi karena terjadinya perubahan-perubahan nilai dan perubahan kebijakan politik dari pemerintah yang berkuasa.
7. Tanah-tanah termasuk harta kekayaan *desa adat* atau *banjar adat* tetap menjadi milik dari *desa adat* dan *banjar adat* yang bersangkutan, sedangkan desa dinas dan banjar dinas pada umumnya tidak memilikinya.<sup>206</sup>

Sampai sekarang dualisme sistem pemerintahan, yaitu desa dinas dan *desa adat* masih berlangsung.

### 5.3. Struktur Kelembagaan Desa Adat

Pengorganisasian dalam *desa adat* mempunyai kepala *desa adat* yang umumnya disebut *Bendesa Adat* atau *Kelihan Desa Adat*. Istilah *Bendesa* berasal dari istilah Banda (tali pengikat) dan desa yang berarti krama/warga desa. *Kelihan* berasal dari kata *kelih* (tua). Dengan demikian

---

<sup>206</sup>Wy. Surpha. 1992. *Op. cit.* Hal. 31.



*kelihan* dapat diartikan sebagai orang yang dituakan. Jadi sebutan *Bendesa Adat* atau *Kelihan Desa Adat* adalah dimaksudkan sebagai simbol persatuan dari seluruh warga desa adat, artinya diharapkan dapat mempersatukan warga desa adat baik dalam suka maupun duka. Sebagai orang yang dituakan di desa, atau sebagai tetua di desa itu dan sebagai panutan, serta sebagai tempat bagi warga desa untuk mencari petunjuk, nasihat tentang tata cara kehidupan di desa adat<sup>207</sup> .

Konsekuensi dari pengertian yang diberikan terhadap istilah *bendesa* atau *kelihan* tersebut, warga desa yang memilih *bendesa* atau *kelihannya* sudah barang tentu akan mempertimbangkan unsur kepribadian yang bisa diteladani, kemampuan sumber daya manusianya, baik dalam bidang sosial kemasyarakatan, keagamaan, dan hukum-adat. Kondisi ini memang perlu dipertahankan, lebih-lebih dalam mengantisipasi perkembangan kondisi pada kisi-kisi global yang sangat memerlukan kemampuan sumber daya manusia yang andal, sehingga *desa adat* tetap berdaya, dan tidak diperdaya untuk dijadikan alat pemegang kekuasaan, apalagi alat dari partai politik. Tetapi desa adat harus bisa ditempatkan secara proporsional dan profesional untuk bisa tetap berkiprah dalam bidang pembangunan.

Satu desa adat, lebih-lebih yang luas dan banyak warganya umumnya akan terdiri dari beberapa *banjar adat* atau *Banjar sukaduka*. Jadi susunan desa adat di Bali, dapat dibedakan dari dua jenis, yaitu: *desa adat* yang terdiri dari beberapa *banjar*, dan *desa adat* yang hanya terdiri dari satu *banjar*. Jenis desa adat yang pertama umumnya terdapat daerah Bali dataran, sedangkan jenis yang kedua terdapat di daerah Bali pegunungan.

---

<sup>207</sup>Wy. Surpha. 1992. *Op.cit.* Hal. 10.

Banjar sebagai bagian dari *desa-adat* juga mempunyai pengurus (*prajuru* yang berasal dari kata *juru=tukang atau* petugas) yang disebut *kelihan* dengan para pembantunya, seperti *Petajuh* (Wakil Ketua), *Petengen/Juru Raksa* (Bendahara), *Juru Tulis/Penyarikan* (Sekretaris), *Kesinoman/Juru Arah* yang bertugas mengantar surat atau menyampaikan secara lisan (*dedauhan/pengarah*) kepada warganya.

Apabila wilayah *banjar* demikian luas dan warganya cukup banyak, *banjar* tersebut dapat dibagi menjadi *tempekan* dengan nama yang biasanya sesuai dengan arah mata angin, seperti *tempek kaja*. *Prajuru adat* ini umumnya dipilih secara demokratis dan terbuka dengan sistem yang tidak sama antara tempat satu dengan yang lainnya. Yang jelas *prajuru adat* dipilih dari, oleh dan untuk *krama* adat setempat.

Setiap *krama* (warga) desa adat memikul kewajiban yang patut dilaksanakan untuk mencapai keseimbangan hidup sebagai landasan mewujudkan ketenteraman, keadilan, dan kesejahteraan lahir batin. Kewajiban sebagai warga pada umumnya meliputi:

1. Melaksanakan *ayahan-desa* (tugas sebagai warga/anggota desa), seperti: kerja bakti/gotong royong, melaksanakan upacara, partisipasi aktif dalam pembangunan.
2. Wajib tunduk dan menaati segala bentuk peraturan yang berlaku di desa adat (seperti yang disepakati dalam *awig, peswara, dresta*). Di samping itu juga wajib menjaga keamanan, kelestarian lingkungan, *pesuka-dukaan*, dll.

Sebagai warga desa, di samping mempunyai kewajiban, juga mempunyai hak-hak tertentu, seperti berhak untuk memilih dan dipilih sebagai *prajuru*, ikut serta dalam *sangkepan* (rapat), ikut serta dalam pemerintahan bersama *prajuru* lainnya.

Berdasarkan faktor historis (gelombang pengaruh luar) dan struktur sosial masyarakat Bali, maka struktur pemerintahannya *desa adat* yang ada awalnya mengenal dua variasi, yaitu *desa adat tipe Bali Aga*, dan *desa adat tipe Bali dataran (Desa Apanage)*.<sup>208</sup> Di samping itu juga dikenal tipe Desa-Anyar (Baru).<sup>209</sup> Demikian juga oleh Majelis Pembina Lembaga Adat juga mencatat bahwa, berdasar sistem dan struktur organisasinya *desa adat* di Bali dibedakan atas tiga tipe, yaitu: *Desa-Apanage*, *Desa Bali-Aga*, dan *Desa-Baru*<sup>210</sup>.

*Desa-Apanage* adalah desa-desa yang memakai sistem kemasyarakatan mengikuti pola tata kemasyarakatan Majapahit, artinya sebagai desa di mana masyarakatnya mendapat pengaruh yang kuat dari kebudayaan Hindu Jawa dari Majapahit. Desa dataran ini biasanya besar dan meliputi daerah yang tersebar luas. Sering terdapat diferensiasi ke dalam kesatuan-kesatuan adat yang lebih kecil dan lebih khusus yang disebut *banjar adat*. Kesatuan itu sebagian besar terletak di daerah Bali dataran meliputi sebagian dari daerah Kabupaten Tabanan (seperti: *Desa Adat Klaci Kaja*), Badung (seperti *Desa Adat Canggu*), Denpasar (seperti: *Desa Adat Intaran Sanur*), Bangli (seperti: *Desa Adat Tamanbali*, Klungkung (seperti: *Desa Adat Tusan*, Tohpati), Karangasem (seperti *Desa Adat*

---

<sup>208</sup>Si Luh Swarsi, dkk. 1986. Sistem Kepemimpinan dalam Masyarakat Pedesaan Daerah Bali. Cetakan Pertama. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah. Denpasar. Hal. 39-40.

<sup>209</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali.1991. "Desa Adat dan pelestarian lingkungan hidup". I Gusti Putu Raka, dkk (Eds). Proyek Pemantapan Lembaga Adat Tersebar di 8 (delapan) Kabupaten Dati II 1991/1992. Denpasar. Hal. 5-6.

<sup>210</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. 1990. "Mengenal dan pembinaan desa adat di Bali". Proyek Pemantapan Lembaga Adat tersebar di delapan Kabupaten Dati II, 1989/1990. Hal. 11.

Macang) Buleleng (seperti *Desa Adat* Kubutambahan), dan Gianyar (seperti *Desa Adat* Kemenuh).

*Desa Bali-Aga (Bali-mula)*, yaitu desa-desa tua yang masih kuat memegang sistem serta adat-istiadat, dan tidak terkena pengaruh kebudayaan Jawa-Hindu dari Majapahit. *Desa adat* ini bentuk lahirnya kecil dan keanggotaannya terbatas pada orang asli yang lahir di desa itu. Di samping itu tidak mengenal adanya sistem pelapisan sosial masyarakat berdasarkan sistem kasta. Pemimpin upacara tertinggi tidak melalui upacara *pediksan*. Sedangkan kepemimpinannya biasanya menganut pola kepemimpinan kembar atau kolektif. *Desa adat* yang demikian banyak terdapat di Bali pegunungan, meliputi sebagian dari daerah Kabupaten Buleleng, Jembrana, Gianyar, Bangli, dan Karangasem.

*Desa Anyar* (desa baru)<sup>211</sup>, yaitu desa-desa yang timbul sebagai akibat dari perpindahan penduduk yang semula didorong oleh keinginan untuk mendapatkan lapangan penghidupan, yang kemudian hidup menetap. Dari kelompok pendatang baru ini, kemudian membentuk *desa adat* baru. *Desa adat* anyar ini banyak terdapat di daerah Jembrana dan Buleleng Barat, seperti di *Desa adat* Asahduren dan *Desa Adat* Seririt.

Sistem pemerintahan di *desa adat* menganut sistem yang tidak memisahkan antara mereka yang diperintah dengan pengurus *desa adat* (*prajuru adat*) yang memerintah.<sup>212</sup> Sistem ini dilandasi asas, bahwa yang diperintah adalah juga mereka yang memerintah. Adalah relevan dengan

---

<sup>211</sup>Tipe *desa adat anyar* saat ini dapat berkembang disebabkan karena ada konflik intern, sehingga satu kelompok ingin memisahkan diri dan membentuk *desa adat* baru (*anyar*). Di samping itu juga perlu untuk dicermati adanya kecenderungan akhir-akhir ini bahwa pembentukan *desa adat* anyar lebih didorong adanya keinginan untuk mendapat bantuan dana setiap tahun dari Pemerintah Daerah baik dari Provinsi maupun dari kabupaten atau kota.

<sup>212</sup>Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. 2004. "Pedoman dan kriteria penilaian desa pakraman". Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. Denpasar. Hal. 20.

landasan filosofi Hindu, *Tat Twam Asi* artinya “ia adalah kamu”, saya adalah kamu dan semua makhluk adalah sama, sehingga menghormati, menghargai orang lain juga berarti menghormati, menghargai diri sendiri, memerintah dan mengatur orang lain berarti memerintah dan mengatur diri sendiri. Menyakiti orang lain berarti menyakiti diri sendiri.<sup>213</sup>

Falsafah ini juga mengajarkan kesosialan yang tanpa batas atau juga merupakan cerminan cinta kasih yang universal antara sesama dan mengandung nilai solidaritas yang tinggi. Ajaran ini kemudian lebih lanjut dikenal sebagai salah satu nilai kearifan lokal masyarakat sebagai *krama desa adat*. Namun apabila kearifan lokal dalam bentuk nilai ini tidak akan mempunyai arti apa-apa jika *prajuru desa adat* dan *krama desa adatnya* tidak mau memahami, menyadari untuk diimplementasikan dalam gerak pelaksanaan pembangunan sehari-hari.

Sepintas mungkin sukar untuk dimengerti, namun jika mau dipahami secara lebih mendalam dan pelan, konsep kesetaraan ini akan tampak dari kondisi-kondisi riil yang ditampakkan dalam pola perilakunya, seperti diletakkannya kedaulatan tertinggi pada *paruman/sangkepan krama desa adat* (rapat warga *desa adat*) yang menghimpun semua pendapat, usul tidak terkecuali yang berasal dari *prajuru* atau pengurusnya.

Kepala *desa adat* yang disebut *bendesa/kelihan desa adat* tidak sebagai pemegang kedaulatan, akan tetapi sebagai pelaksana setiap hasil keputusan dalam *paruman* (rapat). Di samping itu, *prajuru* juga sebagai wakil dari warga masyarakatnya untuk mengawasi jalannya tata tertib (*awig-awig*) dalam wilayah *desa adatnya*. Juga mewakili warganya (*kramanya*)

---

<sup>213</sup>Parisada Hindu Dharma. 1968. *Upadeça*. Cetakan III. Parisada Hindu Dharma Pusat. Denpasar. Hal. 51.

dalam hubungan dan perbuatan hukum dengan warga lainnya atau lembaga lain baik dari pemerintahan maupun bukan.

Dari segi banyaknya pejabat puncak yang memegang pimpinan dalam pemerintahan sehari-hari, maka sistem pemerintahan *desa adat* dibedakan atas tiga tipe, yaitu:

- (1) *Pemerintahan tunggal*, artinya *desa adat* yang pejabat puncaknya terdiri dari satu orang pemimpin (seorang *bendesa/kelihan*). Sistem ini biasanya terdapat di *desa adat* Bali dataran, seperti di Desa Adat Intaran Sanur di Denpasar, Desa Adat Tusan di Klungkung, Desa Adat Macang di Karangasem.
- (2) *Pemerintahan kembar*, artinya *desa adat* yang pejabat puncaknya terdiri dari dua orang yang disebut *bayan (kubayan)* seperti yang terdapat di *Desa Adat* Margetengah, Panyabangan, di Gianyar, Bayung Gede di Bangli.
- (3) *Pemerintahan kolektif*, artinya *desa adat* yang pejabat puncaknya terdiri dari suatu dewan, seperti yang terdapat di *Desa Adat* Tenganan Pegringsingan Karangasem.<sup>214</sup>

Kepemimpinan atau kepengurusan (*keprajuruan*) dari masing-masing tipe *desa adat* seperti tersebut di atas ini sangat bervariasi di masing-masing *desa adat* baik mengenai tata cara atau sistemnya, yaitu sesuai dengan kondisi masing-masing *desa adat* yang telah diatur dalam *awig-awignya (desa-mawa-cara)*.<sup>215</sup>

Sebagai suatu ilustrasi dapat dideskripsikan dua jenis *keprajuruan* jika diklasifikasi dari jumlah *prajuru adatnya*, yaitu:

1. *Prajuru adat* di *Desa Adat (Apanage)* pada umumnya menggunakan istilah:

- (1) *Bendesa* (sebagai Kepala *Desa Adat*);
- (2) *Petajuh* (wakil);

---

<sup>214</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat. 1990. *Op.cit.* Hal. 17. juga dipertegas dalam pedoman dan kriteria penilaian *desa pakraman*. Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. 2004. Hal. 20.

<sup>215</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. 1990. *Op.cit.* Hal. 12.

- (3) *Penyarikan* (*jujur tulis/sekretaris*);
- (4) *Petengen* (*jujur raksa/bendahara*)
- (5) *Kasinoman* (*jujur arah* = petugas yang akan menginformasikan kebijakan desa kepada warga);
- (6) *Pemangku* (petugas dalam bidang upacara keagamaan);<sup>216</sup>

*Desa adat* yang terdiri dari beberapa *banjar adat*, pada masing-masing *banjar* itu terdapat pula *prajuru banjar*, yaitu: (1) *Kelihan banjar* (kepala *banjar*), *Petajuh* (wakil), *Penyarikan* (sekretaris), *Kesinoman* (*jujur arah*).

Di beberapa *Desa adat Apanage* terdapat kepengurusan *desa adatnya* bersifat sederhana, yaitu terdiri dari: *Bendesa* sebagai Kepala *Desa Adat*, dan disertai *Pemangku*. Sedangkan untuk pengurus *banjanya* terdiri dari: *Kelihan banjar*, *Penyarikan*, dan *Kesinoman*. Demikian pula kepengurusan *Desa Adat Baru* terdiri dari seorang *Bendesa* atau *Kelihan Desa*, dan *Pemangku* seperti yang ada di beberapa desa adat di Gilimanuk Jembrana.

Di *desa adat* tua yang disebut *Desa Bali-Aga*, istilah dan susunan kepengurusan *desa adat* (*prajuru desa adatnya*) sangat berbeda, dan umumnya menggunakan sistem pemerintahan kembar, seperti:

1. *Desa Bayung Gede* Kabupaten Bangli terdiri dari:

- (1) Dua orang *Jero Bayan/Kubayan* (*Jero Bayan Mucuk* dan *Jero Bayan Nyoman*);
- (2) Dua orang *Jero Bahu* (*Jero Bahu Mucuk* dan *Jero Bahu Nyoman*);
- (3) Dua orang *Jero Pati* (*Jero Pati Mucuk* dan *Jero Pati Nyoman*);
- (4) Dua orang *Singgukan* (*Singgukan Mucuk* dan *Singgukan Nyoman*).  
Kepengurusan model ini terdapat di *Desa Adat Bayung Gede* Kabupaten Bangli.

---

<sup>216</sup> Gusti Made Sunendra. 1995. "Peranan dan fungsi prajuru". Dalam: *Butir-butir mutiara dalam pembinaan desa adat di Bali*. Ida Bagus Putu Purwita (Ed). Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. Denpasar. Hal. 90-91.

2. Desa Adat Margetengah, Pilan, Penyabangan, Seming di Kabupaten Gianyar, kepengurusan *desa adatnya* terdiri dari:
  - (1) Dua orang Kubayan (*Kubayan Tengawan* dan *Kubayan Tengebot*);
  - (2) Dua orang Kubahu (*Kubahu Tengawan* dan *Kubahu Tengebot*);
  - (3) Dua orang Senggukan (*Senggukan Tengawan* dan *Senggukan Tengebot*);
  - (4) *Bendesa*;
  - (5) *Petajuh*;
  - (6) *Penyarikan*, dan;
  - (7) *Kesinoman*.<sup>217</sup>

Di *Desa Adat Bali Age* lainnya seperti *Desa Adat Tenganan Pengringsingan* Kabupaten Karangasem menganut sistem pemerintahan kolektif, di mana krama desa seluruhnya terbagi dalam kedudukan sebagai berikut:

- (1) Lima orang *Luanan* (badan penasihat);
- (2) Enam orang *Bahan Duluhan* (*keliang*/ketua yang dilakukan secara kolektif dengan tugas masing-masing secara fungsional);
- (3) Enam orang *Bahan Tebenan*. (penyarikan yang dilakukan secara bergilir dan sekaligus sebagai cikal bakal pengganti *keliang*);
- (4) Enam orang *Tambalapu Duluhan*;
- (5) Enam orang *Tambalapu Tebenan*; (keduanya disebut *Tambalapu roras*) yang bergilir bertugas sebagai *juruh arah*;
- (6) Sisanya disebut *Pengeduluan* yang bertugas menjemput *Luanan* saat diadakan *paruman* (rapat) di Bale Agung. Dan juga bertugas menginformasikan setiap putusan rapat kepada warga desa.<sup>218</sup>

Menurut kenyataan tersebut di atas, tampak dengan jelas adanya aneka ragam sistem pemerintahan dengan beraneka ragam pula jumlah dan tipe kepengurusan (*keprajuruannya*). Tampaknya adanya istilah *desa mawa cara*, dan istilah *desa, kala, dan patra* tidak hanya sebatas konsep, namun

---

<sup>217</sup>*Ibid.*

<sup>218</sup>*Ibid.* Hal. 91. Lihat juga hasil penelitian: Sekilas tentang *Desa Tenganan Pengringsingan* oleh Team Research Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat. 1976. Tjokorde Raka Dherana (Ed). Bagian penerbitan Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat. Unud. Denpasar. Hal. 14.



betul-betul terimplementasikan. Perbedaan-perbedaan ini adalah selaras dengan ciri sebagai identitas dari *adat* itu sendiri. Artinya jika berbicara tentang adat, harus mau diterima adanya realitas yang berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain atau antara *desa adat* yang satu dengan *desa adat* yang lain. Oleh karena itu akan sangat relevan jika dikaitkan dengan konsep pluralisme dalam tulisan ini.

#### **5.4. Keanggotaan Desa Adat**

Sistem keanggotaan *desa adat* di Bali umumnya dikenal ada dua tipe, yaitu *desa adat* yang keanggotaannya didasarkan atas menempati tanah desa (*karang ayahan desa*), dan *desa adat* yang keanggotaannya yang didasarkan atas kehendak mengorganisir diri dalam wujud *desa-adat*. Dari sistem ini timbul beberapa tipe *desa-adat*, yaitu:

1. *Desa adat* yang keanggotaannya di dalam suatu *desa-adat* berdasarkan atas menempati *karang ayahan desa*, sehingga jumlah anggotanya sama dengan jumlah *karang ayahan desa*.
2. *Desa-adat* yang keanggotaannya di dasarkan atas seseorang yang telah berkeluarga yang bertempat tinggal di suatu wilayah *desa-adat*. Dengan demikian jumlah anggota *desa-adat* (*krama ngarep*) tidak didasarkan pada status seseorang memikul beban kerja (*ayahan*) *desa-adat*, melainkan atas dasar, bahwa seseorang telah berumah tangga.
3. *Desa-adat* yang baru dibentuk beberapa tahun silam, yang merupakan kumpulan orang yang mengadu nasib membuka tanah kosong untuk dijadikan pemukiman, seperti yang terdapat di daerah Jembrana, Buleleng Barat. Orang sebagai anggota *desa adat* ini tidak berasal dari

satu tempat, melainkan dari berbagai tempat asal yang mempunyai kehendak ingin bersatu dalam wadah *desa-adat*.

4. Menurut pengamatan penulis, akhir-akhir ini dijumpai adanya *desa adat* sebagai hasil pemekaran dari *banjar adat* yang dulunya merupakan bagian dari *desa adat* induk. Pemekaran ini disebabkan karena telah terjadi konflik kepentingan dan bahkan sengketa antara kelompok masyarakat (*krama banjar*) dengan *krama desa adat* yang lebih luas, yang kemudian meluas secara melembaga antara *banjar* dengan *desa adat*, di mana masing-masing pihak tetap mempertahankan prinsipnya masing-masing, sehingga solusi “mekar” dianggap dapat menyelesaikan konflik atau sengketa dimaksud.

Konflik atau sengketa ini dapat juga dilatarbelakangi oleh adanya rebutan tanah adat, seperti pada kasus Yangapi, Siladan. Namun yang lainnya berindikasi sebagai akses adanya bantuan Pemerintah Provinsi setiap *desa adat* sebesar Rp.50.000.000,- setiap tahun<sup>219</sup>. Kalau ini benar, maka untuk menghindari adanya pemekaran dari *banjar adat* menjadi *desa adat*, perlu dilakukan evaluasi terhadap akses dari bantuan dimaksud, sehingga bukan *desa adat* yang diberi bantuan tapi *banjanya* walaupun dengan nominal lebih kecil. Kondisi ini memungkinkan adanya penikmatan secara merata dan lebih dapat dirasakan secara langsung oleh *krama banjar* yang juga sekaligus sebagai *krama desa adat*.

### **5.5. Hubungan Desa Adat dengan Desa Dinas**

Menurut perspektif sejarah telah nampak, bahwa di Bali ada dualisme sistem pemerintahan desa, yaitu di satu sisi ada yang disebut *desa*

---

<sup>219</sup>Bali Post. Pemprop Bali kucurkan Rp.72 Milyar untuk 1.453 *desa adat* (pakraman). Jumat 11 April 2008. H.7

*adat* sebagai perwujudan desa asli yang bersifat otonom dengan kesatuan tradisi dan tata kramanya yang sampai saat ini masih dipelihara yang dalam perkembangannya bisa menipis dan menebal dalam fleksibilitasnya dan dinamisasinya. Sedangkan di sisi lain ada yang disebut *desa dinas* (*desa administratif*) sebagai pemerintahan terendah yang secara langsung berada di bawah camat dan yang diatur dan tunduk di bawah perundang-undangan pemerintahan daerah atau pemerintahan desa.

Konsep *desa* di Bali mengandung dua pengertian, yaitu *pertama*, desa sebagai komunitas yang bersifat sosial, religius, tradisional dalam kesatuan wilayah di mana para warganya secara bersama-sama atas tanggungan bersama mengkonsepsikan dan mengaktifkan upacara-upacara keagamaan, kegiatan-kegiatan sosial yang ditata oleh suatu sistem budaya. Desa dalam pengertian ini yang disebut *desa adat*. Rasa kesatuan sebagai *desa adat* diikat oleh faktor *Tri Hita Karana*, yaitu: (1) *Parhyangan* (*Kahyangan Tiga* yang terdiri dari *Pura Puseh*, *Pura Desa* dan *Pura Dalem*), (2) *Pawongan desa* atau warga desa. Ketiga, *Pelemahan desa* atau *tanah desa*.<sup>220</sup>

Kedua, *desa* sebagai komunitas yang lebih bersifat administratif atau kedinasan, yaitu kesatuan wilayah di bawah kecamatan dan dikepalai oleh seorang kepala desa atau *perbekel*. Desa dalam pengertian ini disebut dengan *desa dinas* (*desa administratif*). Para warga komunitas *desa dinas* disatukan oleh adanya kesatuan fungsi yang dijalankan oleh desa sebagai kesatuan administratif.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1982. "Sistem kesatuan hidup setempat daerah Bali". Rivai Abu (Ed). Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah Bali. 1980/1981. Denpasar. Hal. 5-6.

<sup>221</sup>Si Luh Swarsi, dkk. 1986. *Op.cit.* Hal. 39.

Baik *desa adat* maupun *desa dinas*, umumnya terdiri dari bagian-bagian yang lebih kecil, juga terwujud sebagai sub komunitas, seperti *desa adat* yang terdiri sub komunitas yang disebut *banjar adat*. Sedangkan *desa dinas* yang di bawahnya terdiri dari sub komunitas yang disebut *dusun* atau *banjar dinas*. *Banjar adat* dan *banjar dinas* mempunyai perbedaan fungsi secara prinsip, yaitu: *banjar adat* yang memusatkan fungsinya di bidang adat istiadat, sedangkan *banjar dinas* memusatkan fungsinya di bidang kedinasan (administrasi pemerintahan formal atau kedinasan serta pembangunan umum).

Berdasarkan fungsinya, kedua bentuk komunitas baik *desa adat* maupun *desa dinas* terfokus pada masing-masing bidang yang berbeda, tetapi dalam eksistensinya dan berbagai aspek kehidupan yang nyata, kedua komunitas itu saling berkaitan satu sama lain.

Umumnya dari satu kesatuan wilayah, pada satu *desa dinas* mencakup beberapa *desa adat*. Dikatakan pada umumnya, karena dalam kenyataannya tidak ada suatu pola yang seragam. Variasinya cukup beraneka ragam dan kompleks, seperti:

1. Satu *desa dinas* mencakup beberapa *desa adat*, seperti Tamanbali Bangli.
2. Satu *desa dinas* terdiri dari satu *desa adat*, seperti *Desa Adat Macang*.
3. Satu *desa adat* mencakup beberapa *desa dinas*, seperti *Desa Adat Gelgel* (*desa adat*) mencakup beberapa wilayah *desa dinas* antara lain: *Desa Kamasan*, *Desa Tojan*, dan *Desa Gelgel*.

Memperhatikan perbandingan jumlah antara *desa dinas* dan *desa adat* yang ada di Bali, ada kecenderungan bahwa variasi jenis pertama yang

mendominasi. Kondisi seperti ini dapat dibuktikan dari data hasil inventarisasi dan dokumentasi kebudayaan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Daerah Bali Tahun 1980/1981 yang menunjukkan bahwa jumlah *desa dinas* saat itu ada 564. Sedangkan jumlah *desa adat* sebanyak 1.610.<sup>222</sup> Namun menurut data yang disajikan oleh Majelis Pembina Lembaga Adat Tahun 1989, jumlah *desa adat* di Bali sebanyak 1333 yang tersebar di delapan kabupaten.<sup>223</sup> Kemudian sesuai dengan data Bali membangun 2004 menegaskan, bahwa jumlah *desa dinas* ada 693. Sedangkan jumlah *desa adat* ada 1.420.<sup>224</sup>

Menurut catatan yang pernah disajikan itu dapat dicermati bahwa dalam kurun waktu kurang lebih 23 tahun ada penambahan atau *pemekaran desa dinas dari yang sebelumnya 564 menjadi 693. Sedangkan desa adat justru mengalami penurunan, yaitu dari 1.610 menjadi 1.333.pada tahun 1989, dan kemudian naik lagi menjadi 1.420 ditambah 16 yang akan dimekarkan pada tahun 2005. Namun yang diperhatikan bukan persoalan penurunan atau perkembangannya, tetapi yang lebih utama adalah jumlah desa dinas lebih sedikit dibandingkan dengan desa adat. Ini memberi petunjuk bahwa dalam satu desa dinas mencakup beberapa desa adat.*

Pada jaman kerajaan-kerajaan Hindu di Bali, *desa adat* secara fungsional berada di bawah kerajaan. Agaknya pada masa-masa tersebut, terbentuklah lembaga desa yang mengurus masalah yang berhubungan dengan struktur pemerintahan kerajaan dalam bentuk *desa keperbekelan*.

---

<sup>222</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1982. *Op.cit.* Hal. 45.

<sup>223</sup>Majelis Pembina Lembaga Adat. 1991. *Op.cit.* Hal. 6

<sup>224</sup>Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Bali. 2005. *Op.cit.* Hal. A-1.

Pada jaman penjajahan Belanda, *desa keperbekelan* itu secara struktural juga berada di bawah sistem pemerintahan jajahan. Pada jaman Republik Indonesia masa kini, *desa keperbekelan* itu merupakan *desa dinas* yang secara struktural merupakan bagian yang paling bawah dari sistem pemerintahan Republik. Semua kegiatan dan program pemerintahan masa kini terkomunikasi dan tersalur melalui *desa dinas* tersebut.

*Desa adat* dalam rangka sistem pemerintahan Republik tidak terjalin secara struktural. Juga dalam kaitannya terhadap *desa dinas*. *Desa adat* tersebut hanya terjalin secara fungsional dan tidak secara struktural.<sup>225</sup> Jalinan fungsional ini terfokus pada fungsi pokok dari *desa adat*, yaitu pada bidang adat dan keagamaan. Pada bidang-bidang kedinasan, yang mencakup berbagai bidang seperti: kesehatan, keluarga berencana, transmigrasi, pendidikan formal, *desa adat* tidak terkait dalam jalinan struktural. Semua urusan ini berada di tangan urusan *desa dinas*. Dalam hal kedinasan itu, *desa dinas* membawahi sejumlah *banjar dinas* (dusun). Bila *desa dinas* itu berbentuk kelurahan, maka akan membawahi *banjar dinas* yang disebut lingkungan.

Hubungan vertikal ke atas secara struktural dari *desa adat* tidak berkembang, karena sifat otonomnya. Sedangkan hubungan vertikal ke bawah secara struktural berkembang terhadap pemerintahan *banjar adat* sebagai sub komunitas. Hubungan itu di satu pihak dapat bersifat hubungan komando (instruktif) terutama yang berkenaan dengan hasil *paruman desa adat* yang harus dilaksanakan oleh masing-masing *banjar adat*, juga dapat

---

<sup>225</sup>Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1982. *Op.cit.* Hal. 50.

bersifat konsultatif terutama yang berkenaan dengan hal-hal yang belum diputuskan dalam *paruman desa adat*.

Dua sifat hubungan tersebut memang sering tampak, tetapi landasan inti dan landasan ideal dalam hubungan pimpinan desa (adat) secara vertikal adalah landasan kerja sama (gotong royong) untuk menyelesaikan tugas-tugas desa.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, sepertinya ada semacam unifikasi desa di seluruh Indonesia, artinya ada upaya mendesajawakan desa-desa yang ada di seluruh Indonesia, sehingga para pengamat, para cendekiawan di Bali merasakan ada dominasi oleh pemerintahan *desa dinas* terhadap pemerintahan *desa adat*, yaitu dengan terjadinya intervensi secara berlebihan dari pihak pemerintah (daerah) kepada *desa adat* di Bali, sehingga sejak saat itu *desa adat* dirasakan menjadi kurang berdaya.

Sejak dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, nampaknya memberi angin segar untuk upaya pemberdayaan *desa adat*, karena di dalamnya ada jaminan akan pengakuan terhadap keberadaan *desa adat* itu sendiri. Kondisi ini dapat diperhatikan dari ketentuan Pasal 1 butir o yang disebutkan:

Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Perwujudannya lebih lanjut akan diatur melalui Peraturan Daerah Kabupaten, dengan catatan wajib mengakui dan menghormati hak. asal usul, dan adat istiadat desa. Demikian ditegaskan dalam Pasal 111.

Tap. MPR No. IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) bidang Pembangunan Daerah pada angka 1 butir a menyebutkan:

Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, *lembaga adat*, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Mencermati pada ketentuan di atas, tampaknya *desa adat* di Bali akan tetap hidup dan tidak dapat dipungkiri keberadaannya serta peranannya dalam kehidupan masyarakat dan juga potensinya bagi suksesnya pembangunan nasional.

Adanya kekhawatiran tentang dominasi oleh pemerintahan *desa dinas* kepada pemerintahan *desa adat* yang telah banyak disorot oleh berbagai kalangan baik melalui tulisan di media cetak maupun melalui kegiatan seminar, dimaksudkan agar adanya kesamaan visi dalam upaya pemberdayaannya.

I Nyoman Sirtha dalam Seminar “Strategi pemberdayaan dan model *desa adat* di masa depan” yang diselenggarakan Pusat Pengkajian Pedesaan dan Kawasan (P3K) bekerja sama dengan DPD KNPI Propinsi Dati I Bali tanggal 20 April 1999 dinyatakan:

Bahwa *desa adat* merupakan suatu lembaga tradisional yang bersifat otonom yang dilandasi oleh nilai-nilai asli bangsa Indonesia dan bercorak sosial religius. *desa adat* mempunyai kekuasaan untuk menetapkan ketentuan-ketentuan hukum sendiri yang dikenal dengan istilah *awig-awig* desa. Oleh karena itu di dalam *desa adat* dijumpai adanya berbagai aturan-aturan yang dibentuk dan ditaati bersama oleh masyarakat desa.<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup>I Nyoman Sirtha, “Strategi pemberdayaan desa adat dengan pembentukan forum komunikasi antar desa adat” (Makalah yang disampaikan dalam seminar “Strategi pemberdayaan dan model desa adat di masa depan” yang diselenggarakan oleh kerjasama Pusat Pengkajian Perdesaan dan Kawasan (P3K) dengan DPD KNPI Propinsi Dati I Bali. Denpasar 20 April 1999. Hal. 1.



Ketidakberdayaan *desa adat* menurut I.B. Wiyasa Putra, disebabkan karena adanya pengurangan otonomi oleh sistem Pemerintahan Nasional, yang dapat dicermati dari terlalu banyaknya campur tangan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam hal-hal yang semestinya dapat diputuskan sendiri oleh *desa adat*, seperti dalam pemilihan pemimpin *desa adat* (*Bendesa dan Prajuru adat*) sering diintervensi pihak luar sehingga tidak sesuai dengan asas demokrasi, penyamaan status kepemilikan *desa adat* dan *desa dinas* terutama terhadap tanah yang berada di wilayah hukum *desa adat* yang semestinya tunduk pada prinsip-prinsip pengelolaan adat. Namun pada proses pembebasannya, tanah demikian itu sering kali dinetralkan dengan sebutan tanah negara, seperti pada pembebasan tanah Pecatu Bukit Jimbaran, dan pemberlakuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mengaburkan batas wewenang antara *desa dinas* dan *desa adat*. Ia tidak sependapat, jika ketidakberdayaan *desa adat* saat ini difokuskan pada pemimpin *desa adat*, sebab ada faktor eksternal yang kuat pengaruhnya. Oleh karena itu campur tangan Pemerintah Daerah harus dihilangkan, karena *desa adat* telah memiliki otonomi untuk itu, kecuali campur tangan yang tidak mengurangi kualitas otonomi, sehingga otonomi *desa adat* perlu dikembalikan.<sup>227</sup>

Bali Post tanggal 15 Mei 1999 melansir pendapat yang menyatakan, bahwa untuk memberdayakan *desa adat*, maka *desa dinas* dihapuskan saja. Demikian diungkapkan oleh Ni luh Made Suwaryati. Tapi banyak tokoh yang tidak setuju, seperti I Gde Sudibya, I.B. Rata, I.B. Purwita. Menurut beliau pemberdayaan *desa adat* tidak perlu dengan menghapus *desa dinas*,

---

<sup>227</sup> Bali Post, 15 Desember 1999. Hal. 2.

melainkan bagaimana *desa dinas* mampu melahirkan kebijakan yang tetap menghargai nilai-nilai dan spirit yang hidup dan berkembang dalam masyarakat (*desa adat*). Kebijakan yang diambil *desa dinas* tetap memperhatikan dan mengakomodasikan kepentingan masyarakat yang secara historis memiliki nilai, norma, etika, dan spirit yang jelas.

Adanya *desa dinas* yang merupakan sistem pemerintahan yang secara historis telah dipikirkan secara mendalam oleh para pendiri bangsa ini adalah fakta yang lahir berdasarkan konsep yang sudah sesuai dengan Pancasila. Karena masyarakat Bali dikenal memiliki semangat Kebangsaan yang tinggi, maka *desa dinas* dapat diterima sejak lama.

Gubernur Bali I Dewa Made Beratha pada tanggal 27 Juli 1999 menyatakan, bahwa lontaran untuk menghapus *desa dinas* adalah sebagai ide yang aneh, karena UU yang berlaku secara nasional masih mengatur *desa dinas*. Di samping itu penghapusan *desa dinas* tidaklah gampang, karena ada sejumlah kriteria yang harus dipenuhi, seperti jika satu desa yang wilayahnya sangat kecil dan penduduknya berkurang karena ditinggal bertransmigrasi oleh warganya. Jika UU Otonomi, Peraturan Pemerintah, Instruksi Menteri, dan aturan lainnya memungkinkan usulan penghapusan *desa dinas* dapat saja diajukan. Tetapi sampai saat ini Bali belum siap jika *desa dinas* dihapuskan, karena jumlah *desa adat* dua kali lipat dari *desa dinas*, sehingga penghapusan itu akan menimbulkan beban bagi Pemerintah Daerah, karena urusan administrasi akan ditangani *desa adat* sehingga perlu penyiapan personil dan dana untuk kesejahteraannya.

Menurut Suasthawa Dharmayuda, untuk mengoptimalkan peran dan fungsi *desa adat*, perlu diciptakan kondisi yang kondusif dan berpegang

pada hak-hak asli serta sifat istimewa *desa adat*. Artinya *desa adat* harus tetap dilihat sebagai republik desa, yakni mengakui dan mengukuhkan kedudukannya sebagai desa otonom (*Sima Swatantra*). Sebagai desa otonom maka *desa adat* merupakan subjek hukum yang dapat mengambil keputusan dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Merujuk berbagai pendapat tersebut di atas, tampaknya *desa adat* dan *desa dinas* selalu dipandang sebagai dua hal yang bersifat dikotomis dan selalu dipertentangkan sebagai objek kajian. Oleh karena itu alangkah baiknya untuk dicermati faktor yang menyebabkan *desa adat* menjadi tidak atau kurang berdaya, sehingga proses pemberdayaan *desa adat* tidak dilakukan dengan cara mengorbankan *desa dinas* yang selalu dijadikan kambing hitamnya. Kalau mau jujur, dapat dinyatakan bahwa ketidakberdayaan *desa adat* selama Orde Baru adalah disebabkan karena adanya keinginan politik tertentu dari penguasa yang mencoba memandulisasi kewenangan yang secara otonom dimiliki *desa adat* dengan maksud untuk mencapai tujuan tertentu, seperti gebyar Golongan Karya (Golkar) melalui pendekatan *desa adat*, pencalonan anggota dewan dengan menggunakan *prajuru adat* oleh Golkar pada Pemilihan Umum (Pemilu) 1997 dengan maksud memperoleh dukungan suara dari warga (*krama*) *desa adat*. Oleh karena itu yang terpenting adalah menghilangkan sikap intervensi dari Pemerintah Daerah dan mengembalikan konsep “pembinaan” pada komit awalnya, yaitu melestarikan *desa adat*, sehingga tidak dijadikan dasar rasionalisasi untuk mengeksploitasi *desa adat* oleh pihak tertentu demi keuntungan pribadi atau kelompok.

Pembicaraan melalui seminar mengenai pemberdayaan *desa adat* menjadi kian terlanjutkan, karena belum ada upaya nyata yang dapat dirasakan oleh *prajuru desa adat* se Kodya Denpasar akan keberadaannya untuk mendapat perlindungan hukum menyongsong milenium III. Oleh karena itu perlu dicermati terhadap usulan agar segera ditindaklanjuti melalui Peraturan Daerah yang dapat menegaskan kembali secara lebih rinci mengenai fungsi, kedudukan, dan kewenangan *desa adat* dengan tujuan agar tidak terjadi pengulangan segala bentuk intervensi yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah, sehingga *desa adat* nantinya betul-betul dapat ditempatkan pada proporsi yang benar, dan tumpang tindih tugas dan kewenangan dengan *desa dinas* tidak terjadi lagi yang selanjutnya dapat diciptakan harmonisasi dalam pelaksanaannya, dan pembicaraan pemberdayaan *desa adat* tidak lagi dipertentangkan dengan *desa dinas*. Jadi baik secara faktual maupun secara normatif kedudukan *desa adat* dan *desa dinas* dapat diterima secara objektif dengan mengingat keadaan historisnya. Tampaknya upaya nyata sebagai contoh konkret pemberdayaan *desa adat* mulai dibuktikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Gianyar, yaitu dengan mendistribusikan hak penggarapan *tanah dana bukti* Pemerintah Daerah Bali kepada *desa adat* dan lembaga keagamaan di Gianyar dengan suatu catatan, bahwa *tanah dana bukti* itu tidak bisa dialihkan menjadi tanah *ayahan desa* dan apabila suatu saat nanti pemerintah memerlukan tanah tersebut untuk fasilitas umum, pemegang hak yakni *desa adat* dan lembaga keagamaan wajib mengembalikan secara ikhlas.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup>Bali Post, 5 Agustus 1999. Hal. 2.

Upaya pemberdayaan *desa adat* tampaknya tidaklah harus diinterpretasikan untuk secara apriori memberikan kedudukan dan kewenangan yang terlalu istimewa atau menjadikan *desa adat* eksklusif, tapi dalam batas yang wajar sesuai dengan kesiapan dari sumber daya manusianya, dan eksklusivisme *desa adat* sedini mungkin harus dapat dicegah dalam menghadapi pelaksanaan UU Pemerintahan Desa yang baru,. Tapi semuanya itu harus diikuti dengan penuh rasa tanggung jawab bersama tanpa mengorbankan pihak lain.

Keberadaan *desa adat* di Bali jika dikaitkan dengan adanya pernyataan yang menegaskan bahwa, *desa adat* adalah benteng kebudayaan Bali. Maka mau tak mau *desa adat* wajib untuk dilestarikan atau dipertahankan keberadaannya dalam harmoni dengan *desa dinas* bentukan pemerintah. Dengan berlakunya Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU No. 22 Tahun 1999 itu, nampak ada upaya yang sungguh dari pemerintah untuk mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 2 ayat 9). Penegasan yang sama juga dapat dicermati dalam Pasal 18B ayat 2 Amandemen ke empat UUD 1945 yang lebih lanjut akan diatur dalam Undang-undang.

Saat ini sudah ada Rancangan Undang-undang tentang Pemerintahan Desa yang akan merevisi UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, sehingga hasilnya nanti diharapkan tidak lagi bersifat menyeragamkan (uniformitas). Adat, tradisi, budaya desa betul-betul akan

diperhatikan. Keragaman adat, tradisi dan budaya di pedesaan akan dijamin Undang-undang. Demikian diungkapkan Ketua PAH I DPD Pra Arief Natadiningrat Selasa, 11 Maret 2008 saat melakukan penyerapan aspirasi di Bali.<sup>229</sup>

Yang penting sekarang adalah adanya tindakan hukum dan putusan hukum yang nyata untuk memberikan pengakuan dan perlindungan kepada masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya walaupun Undang-undangnya belum selesai dibuat sehingga perkosaan terhadap hak-hak tradisional masyarakat hukum adat dapat diakhiri, dan desa adat dapat bertahan dalam harmoni yang saling menguntungkan.

#### **5.6. Hubungan Desa Adat dan Tanah Adat**

Bagaimanakah hubungan timbulnya tanah adat dengan persekutuan hukum adat di Bali yang dikenal dengan istilah *desa adat*? Untuk menemukan jawaban yang pasti mungkin sulit, karena dari tulisan-tulisan yang ada merupakan deskripsi rasional dari seseorang, artinya semua itu merupakan hasil dari sebuah penafsiran dari tesis-tesis yang ada. Jadi hanya merupakan uraian dari jejak-jejak makna historis. Seperti ada yang berpendapat bahwa tanah adat bersamaan timbulnya dengan persekutuan atau paling tidak agak lebih dahulu ada persekutuan daripada tanah adat.<sup>230</sup>

Lebih lanjut diungkapkan, bahwa untuk menelusuri sejarah tanah adat harus dimulai dari sejarah timbulnya persekutuan yang dalam hal ini bersangkutan paut tak terpisahkan dengan sejarah tanah adat tersebut. Dalam perspektif sejarah terjadinya desa (adat) dapat dinyatakan, bahwa yang menguasai tanah adat di Bali pertama kali adalah *desa adat*. Kemudian karena sesuatu hal tertentu ada penyerahan *dari desa* kepada perorangan

---

<sup>229</sup>Bali Post. "RUU Pemerintahan Desa lindungi nilai-nilai lokal". Rabu, 12 Maret 2008. Hal. 19.

<sup>230</sup>I Made Suasthawa Dharmayuda. 1987. *Op.cit.* Hal. 27.

kelompok warga desanya untuk dipergunakan sesuai dengan keperluannya, seperti untuk mendirikan rumah, *pura dadia*, *tanah bukti*.

*Lontar Markandya Purana* menyebutkan, bahwa sebelum kedatangan Mahayogi Markandya (dari Gunung Rawung Jawa Timur) ke Bali, pulau Bali masih hutan belantara (*sadurung hana paran-paran kewala hana taru wana belantara*). Tujuan kedatangan Mahayogi Markandya adalah untuk mengembangkan ajaran (agama) *Trisaktipaksa* seperti *Waisnawapaksa* serta tata cara melakukan upacara dan upacara (*bebanten*) pada masyarakat Bali (*hyun ngewredyeken ikang tatwa-tatwa Trisaktipaksa, makadi Waisnawapaksa mwah sopacaraning tata upacara saprakarsa*).<sup>231</sup>

Kedatangan Mahayogi Markandya ke Bali dilakukan dua periode, yaitu pertama dengan 8000 pengikutnya dan gagal. Kemudian tahap kedua dengan 4000 pengikut dan selamat. Saat itu Bali mulai ditata. Para ahli menempatkan kedatangan Mahayogi Markandya sekitar permulaan abad 8 Masehi, setelah prasasti Dinaya tahun 760 Masehi menyebutkan nama Maharesi Agastya. Setelah itu disebutkan, banyak Maharesi yang tritayatra ke Bali (*anglanglang desa pradesa*), termasuk Mahayogi Markandya.

Cerita dalam *Lontar Markandya Purana* juga menunjukkan ada hubungannya antara *desa (adat)* dan *Kahyangan desa*, yaitu yang dapat diperhatikan dari uraiannya:

*Mangkin dwaning sampun makweh polih ngabas wana balantara irika sang Yogi Markandya mahyun ngamimitin kahyangan desa, kala irika Sang Yogi ngicen panjake pahan tanah sami, mangda molih cukup pekarangan mwang tegal tuluk-tulukan, carik tuluk-tulukan, miwah karang tegal, Sang mikukuhin ika kawastanin 'desa'. Desa ika ne wenang mikukuhin Parhyangan Dea.*<sup>232</sup>

---

<sup>231</sup> Made Suasthawa Dharmayuda. 1987. *Op. cit.* Hal. 28.

<sup>232</sup> Made Suasthawa Dharmayuda. 1987. *Loc.cit.*

Terjemahan: Sekarang oleh karena sudah banyak dapat merabas hutan, maka sang Yogi Markandya berkeinginan membangun *Kahyangan Desa*. Pada saat itu Sang Yogi memberikan pengikutnya bagian tanah, semua supaya cukup pekarangan serta sawah dan ladang. Penyelenggaranya disebut "Desa". Desa inilah mempunyai kewajiban mengurus *Pura kahyangan Desa*.

Di samping *desa* (adat) , *kahyangan desa*, dan pembagian tanah disinggung pula tentang *subak*, *pekaseh*, dan *banjar*, yaitu disebutkan:

*Sang mikukuhin toya kewastanin Pekaseh ika ne wenang ngepahang toyane punika. Sang mikukuhin sawah kawastanin Subak. Yan ana wong antaka pejah, Sang mikukuhin ika kaaawassstanin Banjar, ika wenang rawuhing atatiwanya.*<sup>233</sup>

Terjemahan: Yang diberikan tugas mengurus dan menyelenggarakan pembagian air disebut *Pekaseh*, sedang yang mengurus sawah disebut *Subak*. Bila ada orang yang meninggal dunia diselenggarakan oleh *Banjar*, termasuk juga diberi tugas menyelesaikan tata upacara Kematiannya.

Melalui isi cerita dalam lontar Markandya Purana dapat disimak bahwa adanya istilah *desa*, *parhyangan/kahyangan*, *banjar*, *subak*, *pekaseh*, serta pembagian tanah-tanah kepada warganya oleh *desa*, ada pada masa kedatangan Yogi Markandya ke Bali.

Munculnya kerajaan Mayadanawa (959-974 M) setelah masa Yogi Markandya, masyarakat Bali tertimpa malapetaka, kesengsaraan dan kemelaratan, sehingga tidak bisa hidup secara layak sebagai akibat kekurangan pangan, karena Mayadanawa melarang rakyatnya melakukan *yadnya* atau *pujawalidi Besakih*.

Setelah hancurnya kerajaan Mayadanawa, maka muncul kerajaan yang diperintah oleh suami isteri, yaitu Udayana Warmadewa dan Gunapriya Dharmapatmi (Mahendradatta) tahun 988-1011 M. Masalah agama kembali diperhatikan, sehingga Bali menjadi kondusif kembali.

---

<sup>233</sup>| Made Suasthawa Dharmayuda. 1987. *Loc.cit.*



Namun dengan dianutnya enam sekta Agama Hindu oleh masyarakat Bali, akhirnya menimbulkan banyak konflik sosial.

Mencermati kondisi yang kurang menguntungkan ini, baginda raja mendatangkan tokoh-tokoh Hindu dari Jawa Timur (*Panca Pandita/Panca Tirta*), yaitu: (1) Mpu Gnijaya, (2) Mpu Semeru, (3) Mpu Ghana, (4) Mpu Kuturan, (5) Mpu Bharadah.

Dari lima *Pandita* ini empat orang di antaranya didatangkan ke Bali secara berturut-turut, yaitu:

1. Mpu Semeru pada hari Jumat Kliwon *wara Pujut*, Purnamaning Kawolu, IÇaka 921 atau tahun 999 M dan ber-*Parhyangan* di Besakih.
2. Mpu Ghana, pada hari Senin Kliwon *wara Kuningan* IÇaka 922 atau tahun 1000 M dan ber-*Parhyangan* di Gelgel.
3. Mpu Kuturan, pada hari Rebo Kliwon, *wara Pahang Maduraksa* IÇaka 923 atau tahun 1001 M dan ber-*Parhyangan* di Padangbai.
4. Mpu Gnijaya, pada hari Kemis Kliwon, *wara Dungulan sasih Kedasa* dan ber-*Parhyangan* di Bukit Bisbis.
5. Mpu Bharadah yang tidak ikut ke Bali melainkan menetap di Jawa Timur, yaitu ber-*Parhyangan* di Lemahtulis Pajarakan.

*Pandita* yang paling menonjol dikenal di Bali adalah Mpu Kuturan, yang kemudian diangkat sebagai ketua Majelis yang disebut '*Pakira-kira Ijro Makabehan*'. Dengan kedudukannya ini, kemudian diadakan *Pesamuhan Agung* bertempat di Batanyar. Dalam *pesamuhan agung* diundang tokoh-tokoh masyarakat *Bali Age* (Pegunungan) sebagai wakil 6 sekta Agama Hindu, sehingga *pesamuhan* ini dihadiri oleh:

1. Komponen tokoh-tokoh *Bali Age* sebagai wakil dari 6 sekta Agama Hindu;

2. Komponen utusan dari Jawa (Timur) dengan Mpu Kuturan sebagai pemimpin atau yang mewakili dan sekaligus sebagai pemrakarsa *pesamuhan*;
3. Komponen dari paham Budha Mahayana.

*Pesamuhan* ini kemudian disebut "*Samuan Tiga*" yang bermakna pertemuan segi tiga. Dari *pesamuhan* itu ada titik persamaan yang bersifat prinsipial dan adanya paham "*Tri Murti*" sebagai paham pemujaan terhadap tiga dewa yang utama, yaitu:

1. *Dewa Brahma* sebagai manifestasi Tuhan dalam kridanya sebagai pencipta, dan dibuatkan *pelelingih* yang disebut *Pura Desa/Bale Agung*;
2. *Dewa Wisnu*, adalah manifestasi Tuhan dalam kridanya sebagai Pemelihara, dan dibuatkan istana yang disebut *Pura Puseh/Segara*;
3. *Dewa Çiwa*, adalah manifestasi Tuhan dalam kridanya sebagai *pemrelina* (pengembali ke asal), dan dibuatkan *palelingih di Pura Dalem*.

Implikasi adanya berbagai pandangan, paham, dan konsep, maka dalam *pesamuhan* akhirnya berhasil dicapai keputusan, yaitu sbb:

1. Paham Tri Murti dijadikan dasar keagamaan yang di dalamnya telah mencakup seluruh paham keagamaan yang berkembang di Bali pada waktu itu;
2. Pada setiap *desa adat* harus didirikan *Kahyangan Tiga* (*Pura Desa* atau *Bale Agung*, *Puseh* atau *Segara*, dan *Pura Dalem* (*hulun setra*), dan keharusan adanya *pura* di sawah yang menjadi *penyungsungan Krama Subak* yang disebut *Pura Siwi* atau *Bedugul*;
3. Pada setiap rumah pekarangan harus didirikan bangunan suci yang disebut *Sanggah* atau *Merajan*.

4. Semua tanah pekarangan dan tanah yang terletak di sekitar *desa adat*, termasuk tanah-tanah *Kahyangan Tiga* adalah **milik *desa adat*** yang berarti pula milik *Kahyangan Tiga* dan tanah-tanah tersebut tidak boleh diperjual- belikan;
5. Nama agama yang dianut oleh masyarakat Bali ketika itu adalah Agama Çiwa Budha.

Mencermati sejarah terjadinya *desa (adat)* seperti tersebut di atas, dapat dinyatakan bahwa *desa adat* dan tanah adat mempunyai hubungan yang sangat erat yang tidak terpisahkan yang terjadinya hampir bersamaan, artinya sebelum muncul *desa adat* didahului dengan upaya merabas hutan sebagai cikal bakal wilayah pemerintahan *desa adat*, setelah wilayahnya tertata kemudian diadakan klasifikasi peruntukan tanah, seperti untuk tempat berdirinya *pura (Kahyangan Tiga)*, dan *pura* lainnya sesuai dengan kebutuhan *krama* desanya. Untuk menunjang kegiatan upacara keagamaan di *pura* juga diberikan tanah yang kemudian dikenal dengan *laba pura*. Kepada *krama* diadakan pembagian tanah untuk tempat tinggal yang kemudian dikenal dengan *tanah pekarangan desa (PKD)*. Di samping itu ada tanah-tanah baik berupa sawah dan tegalan yang penggarapannya diserahkan kepada *krama* desa yang kemudian dikenal dengan *tanah ayahan desa (AYDS)*. Sebagai sumber penghasilan pejabat desa juga diberikan tanah yang kemudian dikenal dengan tanah *catu/bukti*. Tanah-tanah adat tadi dikuasai oleh individu atau kelompok. Namun demikian ada juga tanah adat yang masih tetap dikuasai *desa adat* seperti tanah *setra*, tanah pasar, tanah lapang.

Hubungan yang sangat erat antara *desa adat* sebagai persekutuan hukum dengan tanah itu menyebabkan *desa adat* mempunyai hak untuk menguasai dalam arti mengatur (meregulasi), mengurus, menggunakan,

menikmati, memanfaatkan tanah-tanah yang ada dalam wilayah kekuasaannya untuk kesejahteraan *krama*-nya baik yang bersifat sekuler maupun yang bersifat magis religius.

*Desa adat* dan *Pura Kahyangan Tiga*-nya merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan, sehingga pada dasarnya dapat disebut sebagai lembaga sosial religius, dan jika dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, maka *desa adat* pada dasarnya dapat memenuhi kriteria untuk ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Tapi sampai sekarang *desa adat* belum ditunjuk sebagai badan hukum yang berhak memiliki hak atas tanah.

## BAB VI

### KONSEP DAN REGULASI HAK PENGUSAHAAN DAN PEMILIKAN ATAS TANAH ADAT

#### 6.1. Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat di Bali dalam Realita

Konseptual atau falsafah yang mendasari hukum adat mengenai tanah adalah konseptual komunalistik religius. Kondisi ini sejalan dengan pandangan hidup masyarakat Indonesia asli dalam memandang hubungan antara manusia pribadi dengan masyarakat yang selalu mengatasnamakan atau mendahulukan kepentingan masyarakat.<sup>234</sup> Oleh karena itu manusia dalam hukum adat sama sekali bukan individu yang terasing, bebas dari segala ikatan dan semata-mata hanya ingat keuntungan sendiri, melainkan terutama ialah anggota masyarakat.<sup>235</sup>

Menurut hukum adat yang primer bukanlah individu, melainkan masyarakat. Individu terutama dianggap sebagai suatu anggota masyarakat, suatu makhluk yang hidup pertama untuk mencapai tujuan-tujuan masyarakat. Oleh karena itu hukum adat memandang kehidupan individu sebagai kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan kepada masyarakat. Berdasarkan konsepsi tersebut, tanah ulayat sebagai hak kepunyaan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama yang merupakan “pemberian/anugerah” dari suatu kekuatan gaib, bukan dipandang sebagai sesuatu yang diperoleh secara kebetulan atau karena kekuatan daya upaya masyarakat adat tersebut. Jadi hak ulayat yang menjadi lingkungan pemberi kehidupan bagi masyarakat adat

---

<sup>234</sup>Oloan Sitorus. 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Cetakan Perdana. Mitra Kebijakan Tanah Indonesia. Yogyakarta. Hal. 21.

<sup>235</sup>R. Supomo. 1983. *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*. Cetakan ke-4. Pradnya Paramita. Jakarta. Hal. 10.

dipandang sebagai tanah bersama, sehingga semua hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut.

Pernyataan di atas relevan dengan teori hak milik menurut paham hukum kodrat dari Grotius yang menyatakan, bahwa segala sesuatu dalam alam sebagai milik bersama. Alam atau dunia ada untuk digunakan secara bersama-sama oleh umat manusia. Hak milik pribadi hanya diterima dalam pengertian hak untuk menggunakan milik bersama. Jika seseorang dikatakan memiliki sesuatu, tidak lain artinya ia mempunyai kemampuan untuk *menggunakan* secara tepat milik bersama, dan bukan menjadi miliknya sedemikian rupa yang menutup kemungkinan dimiliki individu lain.<sup>236</sup>

Menurut Laporan Penelitian Integrasi Hak Ulayat ke dalam Yurisdiksi UUPA, Depdagri-FH UGM Tahun 1978 dinyatakan, bahwa hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah *seisinya* dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.<sup>237</sup>

Masyarakat hukum adat merupakan kesatuan masyarakat adat yang bersifat *otonom* di mana mereka mengatur sistem kehidupannya (hukum, politik, ekonomi dan sebagainya), selain itu bersifat *otohton*, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang lahir/dibentuk oleh masyarakat itu sendiri, bukan dibentuk oleh kekuatan lain, misalnya kesatuan desa dengan LKMDnya. Sekarang tidak lagi sepenuhnya otonom dan terlepas dari proses pengintegrasian ke dalam kesatuan organisasi kehidupan negara bangsa yang berskala besar dan berformat nasional.<sup>238</sup>

---

<sup>236</sup>A. Sonny Keraf. 2001. *Op.cit.* Hal. 59.

<sup>237</sup>Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi & Implementasi*, Edisi Revisi. Buku Kompas. Jakarta. Hal. 55.

<sup>238</sup>Martua Sirait, Chip Fay, dan A.Kusworo. 2001. "Bagaimana hak-hak Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur ". Dalam *Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia Daerah.; suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah*. ICRAF, Lembaga Alam Tropika Indonesia, dan P3AE-UI. Hal. 5.

Sebagai isi wewenang dari hak ulayat dimaksud, maka hubungan antara masyarakat hukum adat dan tanah/wilayahnya adalah hubungan *menguasa*<sup>239</sup>, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah, menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.<sup>240</sup>

Penentuan masih ada atau tidaknya hak ulayat, dapat menggunakan tiga kriteria, seperti di bawah ini, yaitu:

- (1) Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- (2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *Lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat; dan
- (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana telah diuraikan di atas.<sup>241</sup>

Berdasarkan pemahaman dan konseptual tersebut di atas, maka diferensiasi Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) menurut hukum adat terdiri dari: Hak Ulayat (hak komunal) dan hak-hak individu atas tanah.<sup>242</sup> Hak ulayat merupakan HPAT yang tertinggi dalam hukum adat. Dari hak ulayat, karena proses individualisasi dapat lahir hak-hak perorangan (hak individu). Adalah relevan dengan pernyataan Achmad Sodiki, bahwa:

Sistem penguasaan tanah dalam hukum adat adalah berdasar hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang ke luar dan ke dalam. Artinya dalam hak ulayat ini terdapat hak perseorangan (individual) atas tanah, yakni hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas sebidang tanah (kosong).<sup>243</sup>

---

<sup>239</sup>Herman Soesang Obeng menyebut dengan "hukum ulayat" untuk membedakan dengan paradigma "hak ulayat"nya Belanda yang menjadi dasar lahirkan teori domein negara atas tanah yang diperoleh melalui pernyataan sepihak (*verklaring*) sehingga disebut *domein verklaring*.

<sup>240</sup>Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Op.cit.* Hal 57.

<sup>241</sup>Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Loc. cit.*

<sup>242</sup>Oloan Sitorus. 2004. *Loc.cit.*

<sup>243</sup>Achmad Sodiki. 2004. *Op.cit.* Hal. 18.

Lebih lanjut dinyatakan, bahwa hubungan antara hak ulayat (yang dimiliki oleh masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan) dengan hak individu merupakan hubungan yang lentur, fleksibel, artinya semakin kuat hak individu atas tanah maka semakin lemah daya berlakunya hak ulayat atas tanah tersebut. Sebaliknya semakin lemah hak individu maka semakin kuatlah daya berlakunya hak ulayat. Hak individu ini akan lenyap dan tanah akan kembali dalam kekuasaan hak ulayat jika tanah ditelantarkan/menjadi belukar atau hutan kembali. Adalah relevan dengan Teori Balon (*Ballen Theorie*) dari Ter Haar, yang menyatakan bahwa semakin kuat hak ulayat, maka semakin lemah hak perorangan dan demikian sebaliknya.<sup>244</sup> Demikian juga Iman Sudiyat menyatakan, bahwa hak-hak persekutuan dan hak-hak perorangan setiap anggotanya saling mempengaruhi, artinya ada dalam hubungan *kempis-mengembang, mulur-mungkret* tiada henti.<sup>245</sup>

Herman Soesang Obeng menyatakan, bahwa untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang pemilikan tanah secara perorangan, perlu diperhatikan jalinan timbal balik hubungan hak masyarakat dan hak individu menurut alam pikiran masyarakat adat (*participerend denken* menurut Ter Haar). Menurut jalinan pemikiran ini, hubungan manusia dengan tanah merupakan hubungan *magis religius* yang sedikit banyak mengandung unsur kekuatan gaib (mistik) sebagai suatu perwujudan daripada dialog antara manusia dengan alam gaib, yaitu roh-roh yang dihargainya.<sup>246</sup> Oleh karenanya masyarakat akan mengembangkan sejumlah norma-norma

---

<sup>244</sup>M. Suasthawa Dharmayuda. *Loc.cit.*

<sup>245</sup>Iman Sudiyat. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Cetakan Kedua. Liberty. Yogyakarta. Hal. 3.

<sup>246</sup>Herman Soesang Obeng . 1975. "Pertumbuhan hak milik individu menurut hukum adat dan menurut UUPA di Jawa Timur". Majalah *Hukum*. II (3). Hal. 51.



tertentu tentang tanah baik yang dikuasai masyarakat maupun secara perorangan. IB. Lasem dalam hubungan dengan penguasaan ini juga menyatakan, bahwa tanah-tanah adat seperti PKD yang dikuasai secara individu di dalamnya terkandung konsep *Tri Hita Karana*, yaitu berupa *Parhyangan* yang berwujud *Merajan (believe system)*, *Pelemahan* yang berwujud wilayah perumahan (*artefact system*), dan *Pawongan* yang berwujud anggota keluarga yang tinggal di situ (*social system*) yang notabene sebagai *krama banjar* dan *krama desa adat*. Semuanya ini sudah barang tentu diatur dalam *awig-awig*.<sup>247</sup>

Tanah-tanah adat ini masih diyakini mempunyai sifat yang religio magis, sehingga kehidupan *krama desa* diperuntukkan untuk mengabdikan kepada Tuhan yang *berstana* di setiap *Pura Kahyangan Tiga* dan *pura* lain yang *diempon* oleh *krama desa* yang ada di wilayah *desa adat*. Kondisi ini tidak terlepas dari perspektif historis yang melatarbelakangi munculnya *desa adat* menurut isi cerita dalam Lontar Markandya Purana.

Beberapa sifat yang menonjol tentang pemilikan secara individu menurut hukum adat antara lain:

1. Pemilikan tanah hanya dapat dipunyai oleh warga masyarakat hukum saja.
2. Pemilikan tidak lahir berdasarkan keputusan atau izin kepala adat. Keputusan atau izin kepala adat hanya berfungsi sebagai pembuka jalan ke arah kemungkinan menguasai tanah dengan hak milik. Pemilikan lahir berdasarkan *pengakuan masyarakat* yang disebabkan oleh kenyataan erat tidaknya hubungan seseorang atas tanah. Erat dalam arti tanah senantiasa dikerjakan, dirawat dengan baik dan tidak diabaikan.
3. Pemilikan hanya timbul apabila syarat *de facto* berupa bertempat tinggal dalam masyarakat hukum, mengerjakan tanah secara terus menerus, dan syarat *de jure* berupa pengakuan masyarakat akan pemilikan tersebut, berlaku secara bersamaan dalam diri pribadi yang bersangkutan.

---

<sup>247</sup>Wawancara dengan IB. Lasem tanggal 7 Agustus 2008.

4. Berakhirnya hak milik atas tanah, berarti berhentinya pengakuan masyarakat atas hak orang yang bersangkutan.<sup>248</sup>

Memahami hubungan penguasaan tanah dalam desa tradisional, konseptual “*beschikkingrecht*” dari van Vollenhoven sangat membantu. Dua unsur utama yang memberikan ciri khas hak ini yakni, *pertama*: tiadanya kekuasaan untuk memindahkan tanah, dan *kedua*, terdapat interaksi antara hak komunal dan hak individu yang mempunyai akibat atau berlaku ke dalam maupun berlaku ke luar.<sup>249</sup>

Berakibat atau berlaku ke dalam artinya *pertama*, persekutuan dan anggota-anggotanya dapat menarik keuntungan dari tanah dan segala yang tumbuh serta hidup di atas tanah itu seperti: mengolah tanah itu, mendirikan tempat tinggal, menggembala ternak, mengumpulkan bahan makanan, berburu, memancing. Jadi hak ini hanya sebatas dipergunakan untuk memperoleh keperluan hidup keluarga dan dirinya sendiri, dan bukan untuk membentuk persediaan keperluan perdagangan (bisnis). *Kedua*, hak-hak perorangan itu tetap tunduk kepada hak masyarakat (hak ulayat) atas tanah ulayat tersebut, karena masih tetap ada campur tangan persekutuan (masyarakat hukum adat dalam konsep penulis) terhadap pemakaian dan pemindahan hak-hak perorangan itu. *Ketiga*, Persekutuan dapat menetapkan atau menyediakan tanah itu untuk keperluan umum, seperti untuk kuburan (*setra*), sekolah, tempat ibadah (*pura*), pasar, tanah jabatan (bengkok), di Bali dikenal dengan istilah tanah bukti/catu.

Berakibat atau berlaku ke luar artinya ada larangan bagi orang luar persekutuan untuk menarik keuntungan dari tanah ulayat, kecuali ada izin

---

<sup>248</sup>Herman Soesang Obeng . 1975. *Op.cit.* Hal. 52.

<sup>249</sup>R. Van Dijk. 1971. *Op.cit.* Hal. 43.

dan sudah membayar uang pengakuan (*recognitie*). Ketentuan ini berlaku bagi anggota persekutuan jika ia dalam menarik keuntungan terhadap tanah ulayat itu digunakan untuk keperluan dagang (bisnis). *Kedua*, larangan, pembatasan atau berbagai peraturan yang mengikat terhadap orang-orang untuk mendapatkan hak perorangan atas tanah pertanian. Artinya orang luar jika akan mengolah tanah persekutuan hanya diberikan hak menikmati (*genotrecht*) dalam satu kali panen, mereka tidak boleh menjadi *ahli waris*, atau membeli tanah. Jadi hanya memperoleh kesempatan untuk turut serta menggunakan tanah wilayah persekutuan.

Setiap orang yang diperbolehkan membuka tanah liar (kosong), membuka hutan, ia diperbolehkan mempunyai hak milik atas tanah (*erfelijk individueel bezitsrecht*), terutama untuk daerah Jawa Timur, Jawa Tengah, dan Jawa Barat.<sup>250</sup> Tanah yang dimiliki tersebut dapat dipindah tangankan seperti dijual, diwariskan, digadaikan.<sup>251</sup>

Yurisprudensi Mahkamah Agung (MA) tanggal 7 Februari 1959 No.59K/Sip/1958 menentukan bahwa menurut hukum adat Karo sebidang tanah "*kesain*" yaitu sebidang tanah kosong, yang letaknya dalam kampung, bisa menjadi hak milik perorangan setelah tanah itu diusahakan secara intensif oleh seorang penduduk kampung itu.<sup>252</sup>

Perolehan hak secara tradisional ini adalah relevan dengan teori "*accupatio*" terhadap cara perolehan hak milik, artinya pendudukan tanah yang tergolong "*res nullius*", yaitu tanah yang belum dimiliki oleh seseorang. Apa yang telah ditemukan oleh seseorang menjadi milik orang yang

---

<sup>250</sup>Achmad Sodiki, 1994. *Op.cit.* Hal. 20.

<sup>251</sup>R. Roestandi Ardiwilaga. Dalam Aslan Noor. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*. CV. Mandar Maju. Bandung. Hal. 65.

<sup>252</sup>Chidir Ali. 1979. *Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria*. Binacipta. Bandung. Hal. 22.

bersangkutan. Cara peroleh hak milik seperti ini juga sesuai dengan Teori Hukum kodrat seperti yang dinyatakan oleh Hugo Grotius yakni:

Semua benda pada mulanya adalah *res nullius* (benda-benda yang tidak ada pemilikannya). Tetapi masyarakat membagi-bagi semua benda dengan dasar persetujuan. Benda-benda yang tidak dibagi secara demikian, selanjutnya ditemukan oleh perorangan dan dijadikan kepunyaan masing-masing. Dengan demikian benda tersebut tunduk pada penguasaan individual. Satu kekuasaan penuh untuk menentukan penggunaan benda (*power of disposition*) adalah dideduksikannya dari penguasaan individual itu, sebagai suatu yang terkandung di dalamnya menurut logika dan kekuasaan bersama ini menjadi dasar untuk memperolehnya dari orang lain. Yang tuntutan haknya berdiri langsung atau tidak langsung di atas landasan alamiah dari pembagian asli baik oleh persetujuan, penemuan, atau pendudukan sesudahnya.<sup>253</sup>

Di Bali hak penguasaan tanah juga dilandasi oleh hak ulayat atau *hak prabumian*. Kondisi ini akan sangat relevan jika dikaitkan antara hubungan terjadinya *desa adat* dan tanah adat dalam perspektif sejarahnya. Di samping itu relevan juga dengan teori hukum alam dan *accupatio* dalam arti adanya penguasaan dan pemilikan bersama (komunal) dan juga penguasaan dan pemilikan secara individual (perseorangan). Hubungan antara hak komunal dengan hak individual juga nampak saling mendesak, menebal dan menipis, *mulur-mungkret*. Bahkan lebih didominasi oleh hak individual, terutama dalam pemanfaatan tanah pekarangan beserta *telajakannya*<sup>254</sup>. Proses menebal dan menipisnya hubungan hak komunal dengan hak individu itu nampaknya sangat bergantung pada kepekaan *prajuru adatnya* dan kesadaran *krama desa* terhadap tanah-tanah adat yang dikuasainya dalam menentukan apakah hak milik komunal akan berubah statusnya menjadi hak milik individu penuh. Tanah yang dulunya termasuk tanah adat ada kalanya sudah dialihkan menjadi hak milik pribadi penuh

---

<sup>253</sup>Aslan Noor. 2006. *Op.cit.* Hal. 48.

<sup>254</sup>I Made Suwitra. 2005. "Tugas Prajuru Adat dalam mengatur tanah adat khususnya tanah telajakan dalam konsep menuju Bali yang ajeg". *Kertha Wicaksana*. Fakultas Hukum Universitas Warmadewa. Denpasar. (11) 1. Hal 15.

yang lebih dikenal dengan tanah Sertifikat Hak Milik (SHM), seperti tanah AYDS yang ada di *Desa Adat* Kemenuh Gianyar setelah kemerdekaan beralih menjadi tanah individu penuh, sebagai akibat dikeluarkannya surat pajak oleh pemerintah, padahal awalnya AYDS merupakan satu kesatuan dengan tanah PKD.

*Desa adat* dalam hal ini tampaknya belum memahami implikasi adanya konversi dari AYDS menjadi tanah individu penuh, dan saat ini baru sadar, karena AYDS pada dasarnya *nutug* (mengekor) pada PKD, artinya segala keperluan bahan upakara dan upacara keagamaan biasanya berasal dan dihasilkan dari tanah AYDS yang disebut *teba* atau juga sebagai sumber bahan kebutuhan pokok jika tanah AYDS berupa tanah sawah. Bahkan tempat kegiatan yang berhubungan dengan aktivitas adat dapat dilakukan di *teba* (AYDS) sebagai *nista mandala (teben)* sesuai dengan konsep *Tri Mandala*<sup>255</sup>. Tanah-tanah adat ini disebutkan sebagai "*druwe*" atau "*druwen*" desa (adat), berarti *gelah* (Bali) atau kepunyaan, milik, kekuasaan *desa adat*.<sup>256</sup> Jadi tanah-tanah yang ada dalam wilayah (*wewengkon*) *desa adat* merupakan *druwe* (n) desa, kecuali tanah pribadi penuh. Jadi dari konsep *druwe* ini, tanah-tanah adat dalam ulayatnya ada dalam kekuasaan *desa adat*, konsekuensinya muncul wewenang untuk mengurus dalam arti memelihara dan memimpin peruntukannya, juga yang secara langsung memanfaatkan untuk kepentingan umum, seperti untuk *setra*, pasar desa, balai desa.

Penguatan hubungan antara *desa adat* dengan tanahnya itu, kemudian dibuatkan aturan yang kemudian disuratkan dalam *awig-awig* yang

---

<sup>255</sup>Tri Mandala adalah tiga stratifikasi fungsi kawasan yang terdiri dari utama mandala (kawasan suci), madya mandala sebagai kawasan untuk tempat hidupnya dan kehidupan *krama desa*, dan nista mandala sebagai kawasan tidak suci, seperti penguburan, ngaben yang biasanya terletak di ilir (*teben*) desa (hasil wawancara dengan IB. Lasem tanggal 7 Agustus 2008).

<sup>256</sup>IW. Simpen. 1985. *Kamus Bahasa Bali*. PT. Mabhakti. Denpasar. Hal. 60.

melarang adanya pengalihan hak atau jual beli tanah kepada orang yang bukan sebagai *krama desa* setempat, juga dilarang untuk mengagunkan tanah dimaksud, kecuali dipergunakan sesuai dengan tujuan (*petitis*) seperti yang tercantum dalam *awig-awig* dan memperoleh persetujuan melalui *paruman desa*.<sup>257</sup>

Hubungan yang erat antara *desa adat* dengan tanah adatnya yang bersifat religio magis ini nampak sekali sejak awal, yaitu sebelum dilakukan perabasan hutan pada saat kedatangan Maha Yogi Markandya yang ke dua, diadakan upacara keagamaan *Bhuta Yadnya* dengan menanam *pancadatu* di kaki Gunung Agung yang sekarang dikenal dengan *Pura Basukian*. di Besakih, adanya tempat suci yang sekarang dikenal dengan *Kahyangan Tiga* sebagai unsur esensial di setiap *desa adat*. Adanya tempat suci yang disebut *sanggah* atau *merajan* pada setiap pekarangan rumah *krama desa*. Di setiap *setra* juga ada tempat sucinya yang disebut *Pura Prajapati*, Sedangkan di setiap pasar ada *Pura Melanting*.

Secara umum *hak penguasaan atas tanah* atau yang juga disebut *hak atas tanah* adalah hubungan hukum yang memberi wewenang untuk berbuat sesuatu atas tanah itu. Hak penguasaan atas tanah ini dapat dipakai dalam arti fisik dan yuridis. Pengertian penguasaan dan menguasai di sini dapat berdimensi perdata dan publik, namun pemilahan secara tegas tidak dikenal dalam hukum adat. Penguasaan dalam dimensi *perdata* adalah penguasaan yang memberi “wewenang untuk mempergunakan” tanah yang bersangkutan, sedangkan penguasaan dalam dimensi *publik*, memberi

---

<sup>257</sup> Pawos 28 *Awig-awig Desa Adat Ngis: Tan kalugra ngadol miwah ngantahan sekancan padruwen desa, sejawaning kagunayang manut petitis tur polih pemutus sejeroning perarem desa* (dilarang menjual atau mengagunkan semua milik desa, kecuali digunakan sesuai dengan tujuan yang ada dalam *awig* dan telah mendapat persetujuan melalui *paruman desa*).

“wewenang kepada pemegangnya (*desa adat*) untuk mengurus dan mengatur” tanah (wilayah) yang dikuasainya.<sup>258</sup>

Menurut konsepsi di atas, maka yang dimaksudkan dengan hak penguasaan atas tanah adalah adanya hubungan hukum antara pemegang hak dan tanahnya. Hak itu memberikan kekuasaan atau wewenang kepada pemegangnya untuk memperoleh hasil dari tanah yang dikuasai itu dengan memperhatikan aturan hukumnya. Oleh karena itu dianggap perlu memahami terhadap siapa subjek atau pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan apakah nama objek atau tanah yang dipegang tersebut.<sup>259</sup> Menurut K. Oka Setiawan, hak penguasaan atas tanah oleh *desa adat* di Bali dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok utama, yaitu: Hak milik individu dan hak milik komunal.

Hak Milik Individu (HMI) terdiri dari: HMI bebas berupa tanah milik seperti diatur dalam Pasal 16 UUPA. HMI terikat berupa tanah pekarangan (PKR). Sedangkan hak milik komunal (HMK) terdiri dari: HMK murni dan HMK tidak murni. HMK murni meliputi: tanah *laba pura*, tanah *druwen desa*, dan tanah desa. HMK tidak murni meliputi: tanah PKD dan tanah AYDS.<sup>260</sup> Hak-hak atas tanah adat ini kemudian digambarkan dalam bentuk bagan yang menunjukkan macam hak atas tanah baik yang dikuasai secara individual atau komunal, yaitu sebagai berikut:

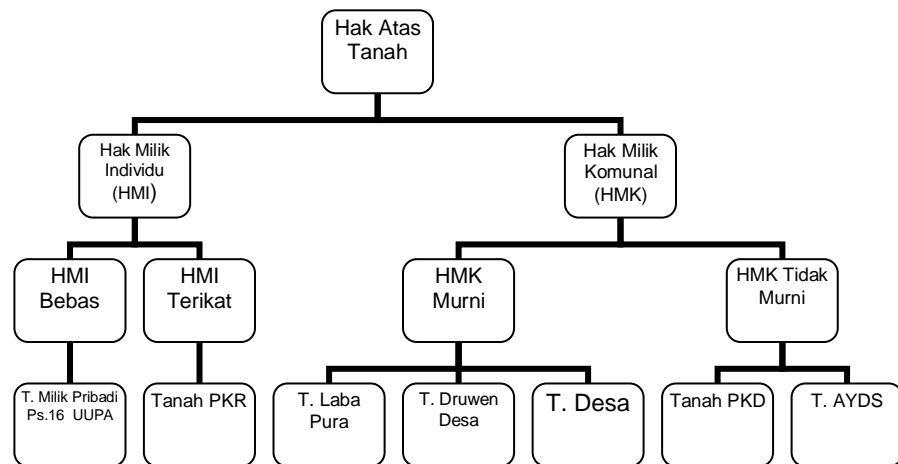
---

<sup>258</sup>Dalam K. Oka Setiawan. 2003. “Hak Ulayat Desa Adat Tenganan Pegringsingan Bali Pasca UUPA”. Cetakan I. *Disertasi*. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta. Hal. 105.

<sup>259</sup>*Ibid.*

<sup>260</sup>*Ibid.*

Bagan 6.2.



Menurut hasil penelitian yang pernah dilakukan oleh tim peneliti Fakultas Hukum Universitas Udayana dinyatakan, bahwa pemilikan tanah di Bali dapat dikelompokkan menjadi: Tanah milik pribadi, tanah milik desa yang dikuasai oleh *krama desa adat* (dapat berupa PKD dan AYDS), tanah milik desa (*tanah druwe desa*), tanah milik *pura* (*laba pura*).<sup>261</sup>

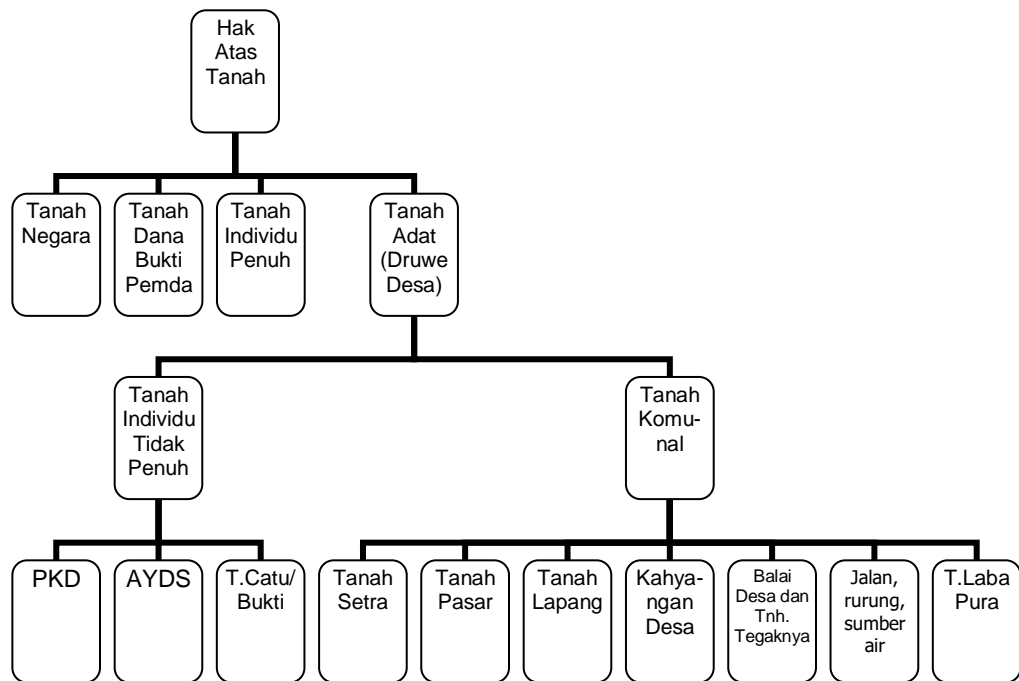
Sesuai dengan pengamatan penulis, penguasaan atau pemilikan tanah di Bali dapat dikelompokkan dalam empat kelompok utama, yaitu tanah negara, tanah dana bukti pemerintah daerah (pemda) yang sekarang dikenal dengan tanah aset Pemerintah Daerah, tanah pribadi penuh, dan tanah-tanah adat yang dikuasai atau dimiliki *desa adat* yang disebut *druwe desa*. Hak atas tanah-tanah ini dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:

---

<sup>261</sup>Suasthawa Dharmayuda. 1991. *Op.cit.* Hal 121.



Bagan 6.3



Sebagai suatu catatan perlu diungkapkan, bahwa di masing-masing *desa adat* terutama yang dijadikan sebagai objek penelitian jenis tanah adat yang dikenal tidaklah seragaman, seperti di *Desa Adat Canggung* Kecamatan Kuta Utara Kabupaten Badung hanya mengenal tanah adat yang disebut *druwe desa* berupa: *laba pura (Pura Kahyangan Tiga)* dan *tanah setra*. Sedangkan di *Desa Adat Tusan* Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung mengenal *druwe desa* berupa: *laba pura*, tanah pasar, PKD,

Tanah *setra*, tanah desa berupa *tegal* dan sawah. *Druwe Desa Adat Macang* Kecamatan Bebandem Kabupaten Karangasem berupa: Tanah PKD, tanah *Karang Pura*, Tanah AYDS, Tanah *Karang Banjar*, *Setra*, *margi*, *rurung*, tanah *laba pura*, tanah *Bukti prajuru*, *Bukti pemangku*, *Bukti banjar*, dan seluruh *kelebutan toya*, *toya anakan* (sumber air)<sup>262</sup>. Jadi istilah *druwe*

<sup>262</sup>Pawos 15 *Awig-Awig Desa Adat Macang* Kecamatan Bebandem Kabupaten Karangasem.

*desa* dalam perspektif UUPA mempunyai makna hubungan menguasai oleh *desa adat* terhadap tanah ulayatnya, seperti: pasar, *setra*, PKD, AYDS. Sedangkan untuk tanah *laba pura* sudah menjadi hubungan pemilikan terutama jika sudah didaftarkan dan memperoleh sertifikat.

Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan, bahwa Tanah negara atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak atas tanah. Sedangkan dalam Pasal 1 huruf g Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1992 tentang Pemakaian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali disebutkan, bahwa tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali ialah tanah Dana Bukti dan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali atas hak tertentu. Tanah ini sekarang disebut dengan tanah aset Pemerintah Daerah.

#### **6.1.1. Hak milik individu**

Hak milik individu atau disebut juga hak milik perseorangan adalah hak yang memberi kekuasaan kepada setiap individu atau perseorangan untuk bertindak sebagai pemilik atas tanah yang dikuasainya dengan memperhatikan peraturan yang berlaku terhadap tanah yang bersangkutan. Hak milik individu atas tanah ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu hak milik individu penuh dan hak milik individu tidak penuh.

##### **(1) Hak milik individu penuh**

Hak milik individu penuh adalah hak milik atas tanah tiap-tiap *krama desa* yang pemanfaatannya tidak lagi tunduk pada aturan adat (*awig-awig*)

*desa adat*. Tanah yang dikuasai dengan hak semacam ini di Bali disebut tanah milik pribadi (tanah sertifikat hak milik atau *druwe ngeraga*). Tanah milik ini tidak tunduk dengan kewajiban (*ayahan*) yang dibebankan kepada pemegangnya oleh *desa adat*. Oleh karena itu dalam pemanfaatannya *desa adat* tidak mengatur tanah-tanah jenis itu lagi, baik dalam peralihannya maupun pembebanan dengan hak-hak lain yang ada di atasnya.

Pengaturan hak semacam itu sepenuhnya ada pada Hukum Tanah Nasional (HTN). Tanah milik pribadi ini, dapat berupa tanah sawah, *tegalan*, dan tanah perumahan yang dimiliki *krama desa* di Bali yang berada di luar tanah PKD, juga dapat dimiliki orang-orang bukan *krama desa* yang kebanyakan berupa bangunan rumah kompleks versi kota/bukan ala Bali. Hal ini dimungkinkan karena memang diperkenankan oleh HTN.

Hak milik individu tidak penuh, riwayatnya dapat bersumber atau merupakan bagian dari hak masyarakat hukum adat yang disebut dengan hak ulayat. Pada mulanya hak ulayat ini dapat dijumpai hampir di seluruh Indonesia. Menurut konsepsi hak ulayat, tiap-tiap individu dari masyarakat yang bersangkutan diperbolehkan menguasai bidang tanah tertentu untuk keperluan hidup bagi diri dan keluarganya dengan syarat-syarat yang telah ditetapkan bersama.

Keberadaan hak bersama menurut UUPA diberlakukan dalam setiap jenis hak, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6 UUPA yang isinya adalah, bahwa setiap hak atas tanah memiliki *fungsi sosial*.

Karena hak bersama (komunal) atau syarat penguasaan yang diberikan itu telah berpindah kepada hukum negara, dari sudut hukum adat (*awig-awig*) hak bersama itu dirasakan tidak lagi ada atau telah bebas dari

syarat bersama, sehingga individu yang bersangkutan merasa menguasai tanah seperti hak milik individu penuh, dan tanah yang dikuasai itu kemudian disebut tanah milik pribadi.<sup>263</sup> Hal ini telah berlangsung cukup lama dan dirasakan sebagai warisan harta pusaka keluarga (*tetamian*), artinya harta yang diterima apa adanya dari leluhurnya atau pendahulunya secara turun temurun. Namun sebagai catatan penulis: semua itu sangat tergantung dari kecerdasan dan kepekaan *prajuru adat* di masing-masing *desa adat* di dalam mengatur dan mengelola aset (*pelemahan/tanah adat*) yang menjadi wilayah kekuasaannya dalam dimensi kewenangan publiknya. Juga kesadaran dari *krama desa adatnya* dalam melakukan penguasaan dalam dimensi perdata yang masih tunduk pada hak penguasaan *desa adat*, tetapi di pihak lain rentan terhadap berlakunya ketentuan Pasal II Ketentuan-Ketentuan Konversi dalam UUPA sebagai hukum negara.

## **(2) Hak Milik Individu Tidak Penuh**

Hak milik individu tidak penuh adalah hak pemanfaatan atas tanah yang didasarkan pada peraturan (*awig-awig*) dari *desa adat*. Konsekuensinya tanah tersebut tidak boleh dialihkan kepada orang luar, kecuali diwariskan, atau kalau dijual, hanya diperkenankan kepada orang sebagai *krama desa adat* itu sendiri dan bukan kepada orang “asing” yang bukan sebagai *krama desa adat* di mana letak tanah itu berada. Pemegang haknya biasanya dibebani kewajiban (*ayahan*) oleh *desa adat*, seperti pada pemegang tanah PKD, AYDS, dan tanah catu/bukti. Karena ada hak *desa adat* yang melingkupi tanah hak milik individu tidak penuh ini, subjeknya atau pemegangnya ganda, yaitu di satu sisi *desa adat* dan di sisi lain individu

---

<sup>263</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Op.cit.* Hal. 107.

yang bersangkutan sebagai *krama desa adat*, tetapi hak penguasaan *desa adat* ini dibatasi oleh hak penguasaan individu.

Filosofi larangan “pengasingan tanah” kepada “orang asing” tampaknya disebabkan adanya “*ayahan*” yang melekat pada tanah adat dimaksud, sehingga logis jika ada anggapan bahwa hanya yang berstatus “*krama desa*” yang dapat melakukan “*ayahan*” dimaksud, karena sangat berkaitan dengan *Kahyangan Desa* (religio magis) baik yang bersifat materiil maupun immateriil. Pada masa penjajahan Pemerintah Hindia Belanda larangan pengasingan ini diperlakukan dari tanah adat yang dikuasai oleh orang Bumi Putra kepada orang yang bukan sebagai orang Indonesia (Bumi Putra) seperti Timur Asing, Eropah. Namun dalam perkembangannya, larangan pengasingan tanah adat yang ada di setiap *desa adat* ini, tidaklah dapat diinterpretasikan *ansich* seperti pada jamannya dulu, tetapi harus disesuaikan dengan sifat dinamisnya hukum adat itu sendiri, lebih-lebih jika dicermati dari perspektif hak bangsa dalam UUPA sebagai hak penguasaan tertinggi, sehingga klaim dari masyarakat hukum adat atas penguasaan tanah juga ditunjukkan dalam kerangka NKRI. Jadi filosofi larangan pengasingan ini memang masih eksis, namun dalam implementasinya sekarang hanya ditujukan untuk melestarikan “*ayahan*” yang melekat pada tanah adat dimaksud. Artinya setiap warga negara Indonesia dapat saja menguasai tanah adat dari *desa adat* lain, dengan ketentuan mau dan mampu untuk melakukan “*ayahan*” yang melekatinya sesuai dengan *awig-awig desa adatnya*<sup>264</sup>.

---

<sup>264</sup>Pawos 26 (5) *Awig-awig Desa Adat Tusan: Tan kalugra ngadol utawi ngesahan padruwen desa utawi raja duwe yan tan kasungkemin antuk paruman desa* (tidak diperbolehkan menjual atau mengasingkan milik desa jika tidak disetujui dalam *paruman* desa). Ini berarti, bahwa pengasingan milik desa masih diberi peluang asal disetujui melalui *paruman* desa.

K. Oka Setiawan menyebut hak ini sebagai hak milik individu terikat.<sup>265</sup> jika dikaitkan dengan UUPA, hak milik individu terikat ini dapat dikatakan semacam hak atas tanah sekunder jenis hak pakai yang jangka waktunya sangat tergantung kepada baik atau tidaknya hubungan pemakai sebagai *krama desa adat* dengan pihak *desa adatnya* sendiri.<sup>266</sup> Kondisi inilah tampaknya memunculkan *rasa takut* dari *krama desa adat*, sehingga diusahakan tetap menjaga hubungan baik dengan *desa adatnya*, karena *desa adat* dapat memberikan sanksi *kesepe kang* (tidak diajak berkomunikasi dan akhirnya *dilad* atau diusir dari *desa adat* dan hak pakainya dicabut) jika perbuatan *kramanya* sudah tidak lagi dapat diperbaiki untuk dipulihkan sesuai dengan *awig-awig*.<sup>267</sup> Atas dasar itu hak milik individu ini dapat dinyatakan ada dalam hak milik komunal tidak penuh, seperti tanah PKD, yang tidak dapat didaftarkan menurut UUPA, karena *krama desa adat* yang menguasai tanah dimaksud bukan sebagai subjek hak milik atas tanah. Namun semuanya itu sangat tergantung dari keputusan *prajuru adat* melalui *paruman*.<sup>268</sup> Tanah PKD adalah tanah yang dikuasai oleh desa yang diberikan kepada *krama desa adat* untuk tempat mendirikan permukiman atau perumahan dengan jumlah luas tertentu dan hampir sama untuk tiap-tiap keluarga. Pemegang tanah ini dibebani *ayahan*, baik berupa materi maupun tenaga<sup>269</sup>.

---

<sup>265</sup>Istilah *terikat* menurut penulis pada hakikatnya berhubungan dengan perasaan (nurani) dari *krama desa* akan eksistensinya yang masih menundukkan diri pada penguasaan desa atas tanah yang dikuasainya. Dalam perkembangan saat ini tampaknya rasa keterikatan itu akan semakin memudar, lebih-lebih jika *prajuru adatnya* tidak mempunyai kepekaan akan kekuasaan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus tanah-tanah adatnya sesuai dengan dinamikanya.

<sup>266</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Op.cit.* Hal. 108-109.

<sup>267</sup>Bali Post. "Ancaman pengusiran KK "kesepe kang": keluarga belum bersikap". Sabtu 29 Maret 2008. H. 4.

<sup>268</sup>Wawancara dengan IB. Lasem tanggal 7 Agustus 2008.

<sup>269</sup>Wawancara dengan *prajuru adat Desa Adat Ngis dan Culik Karangasem tanggal 5 dan 10 Januari 2009*.

*Tanah AYDS*, adalah tanah yang dikuasai atau dimiliki oleh *desa adat* yang penggarapannya diserahkan kepada masing-masing *krama desa* dengan hak untuk dinikmati disertai kewajiban memberikan “*ayahan*” sebagai kompensasinya baik berupa tenaga atau materi kepada *desa adat*. Tanah AYDS ini dahulu adalah pemberian raja kepada *krama desa* yang pernah berjasa kepada kerajaan.<sup>270</sup> Tanah AYDS ini seperti di *Desa Adat Culik Karangasem* dikuasai oleh *krama desa seket* dan sebagian besar sudah disertifikatkan atas nama individu pemegangnya, sehingga hak penguasaan atau hak milik menurut hukum adat kemudian beralih menjadi hak milik dalam UUPA. Namun *ayahan* yang melekat pada tanah AYDS itu masih dilaksanakan, artinya individu yang memegangnya akan menjadi tenaga inti dalam setiap upacara di *desa adat*. Juga disertai *ayahan* dalam bentuk materi seperti kelapa, dengan perbandingan 3:1 dibandingkan dengan *krama biasa (krama roban)*<sup>271</sup>.

Sejak diberlakukannya UUPA, secara normatif tidak ada *tanah PKD* yang dapat didaftarkan. Alasannya karena *desa adat* belum ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Menurut K. Oka Setiawan, dengan adanya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah seyogianya pendaftaran tanah jenis ini dapat dilakukan sehingga status warga yang memiliki tanah PKD di dalamnya sebagai pemegang hak pakai atas *tanah desa adat*. UU Hak milik yang akan datang seharusnya dapat mengakomodasikan hak-hak semacam ini di dalamnya.<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Op.cit.* Hal. 114.

<sup>271</sup>Wawancara dengan *prajuru Desa Adat Culik Karangasem* tanggal 5 Januari 2009.

<sup>272</sup>K. Oka Setiawan. *Op.cit.* Hal. 113.

Penulis sendiri sepakat dengan pendapatnya K. Oka Setiawan di atas, lebih-lebih dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah jo Pasal 18 B (2) UUD 1945, di mana negara wajib mengakui dan menghormati keberadaan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya. Sehingga keberadaan *desa adat* yang sudah mendapat pengakuan secara konstitusional selanjutnya dapat dijabarkan dalam peraturan pelaksanaannya baik dalam bentuk PP atau Keputusan setingkat Menteri sehingga implementatif.

Ada dua cara yang dapat dilakukan agar UUPA dengan hukum adat dapat berkoeksistensi, yaitu: *Pertama*, *desa adat* ditunjuk sebagai “badan hukum” yang dapat memiliki hak atas tanah atau dapat diberikan Hak Pengelolaan (HPL) atas tanah-tanah adatnya sebagai *druwe desa* sama persis dengan pemberian Hak Pengelolaan kepada Pemerintah Daerah seperti yang termaktub dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA jo Pasal 1 angka 4 PP No.24 Tahun 1997<sup>273</sup>. *Kedua*, di atas Hak Milik atau Hak Pengelolaan ini kemudian diterbitkan HGB untuk jenis tanah PKD, dan Hak Pakai (HP) untuk jenis tanah AYDS, dengan catatan bahwa *desa adat tidak* perlu membayar uang pemasukan (*rekognitie*) kepada negara kecuali jika dikerjasamakan kepada pihak ke tiga untuk kepentingan bisnis. Jadi Pemberian HGB atas tanah PKD dan HP atas tanah AYDS tetap dapat didaftarkan atas nama pemegangnya namun berada dalam ikatan Hak Milik (*druwe*) atau Hak Pengelolaan *desa adat*. Pemikiran yang ingin ditunjukkan, bahwa hak penguasaan atas tanah-tanah adat sebagai hak komunal dari *desa adat*

---

<sup>273</sup>Pasal 2 ayat (4) UUPA: Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah. Pasal 1 angka 4 PP No. 24 Tahun 1997: Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.



tetap masih utuh, sedangkan hak penguasaan secara individu terhadap tanah-tanah adat yang awalnya hanya bersifat fisik, dapat ditingkatkan menjadi penguasaan yuridis, karena dapat dimiliki dalam bentuk HGB dan HP, akhirnya nilai kepastian hukum dapat dipenuhi oleh UUPA dan sekaligus akan mampu mencerminkan nilai keadilan dari masyarakat hukum adat, sekaligus dapat memberikan nilai kemanfaatan bagi sebagian besar orang sebagai anggota masyarakat sesuai tujuan dibentuknya UUPA, yaitu mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penunjukan *desa adat* sebagai badan hukum tampak relevan dengan pemikiran teori Entitas Alamiah (*Natural Entity Theory*) dari Arthur W. Machen Jr., yang mencermati perusahaan sebagai badan hukum dan menolak pandangan perusahaan sebagai entitas fiksi atau artifisial. Teori ini dinyatakan sebagai hasil rekonseptualisasi esensi perusahaan dengan memudarnya pandangan tentang perusahaan sebagai organisasi artifisial yang dibentuk oleh negara ke arah hakikat perusahaan sebagai hasil dari aktivitas alamiah dari individu-individu. Hukum pada prinsipnya lebih pada mengenalkan daripada menciptakan (suatu perusahaan), karena perusahaan itu secara alamiah telah ada meskipun hukum tidak mengakui keberadaannya. Arthur juga menolak pendapat yang menyatakan bahwa eksistensi perusahaan itu karena hukum, karena perusahaan tersebut eksis sebagai entitas yang nyata. Pemikiran sifat alamiah perusahaan oleh Arthur tersebut dapat berlaku bukan hanya diaplikasikan pada perusahaan tetapi pada seluruh kelompok yang menunjukkan ciri kolektivitas<sup>274</sup>.

---

<sup>274</sup>Dalam Wahyu Kurniawan. 2009. "Prinsip fiduciary sebagai landasan kedudukan, kewajiban, dan tanggung jawab Direksi Perseroan Terbatas". *Disertasi*. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Hal. 75.

Philips menyatakan, bahwa *The (real) entity theory is that:*

*a corporation is a being with attributes not found among the humans who are its components. This corporate being, moreover, is a real thing. In particular, it is not the artificial entity of the fiction theory. To Arthur Machen, for example, "(a) corporation is an entity--not imaginary or fictitious, but real, not artificial but natural." By using the word natural, Machen emphasized a view which distinguishes the real entity theory from the concession theory: The law does not create corporations but merely recognizes their independent existence.*<sup>275</sup>

Secara bebas dapat diterjemahkan: Secara riil teori entitas menyatakan bahwa badan hukum adalah sebuah badan yang mempunyai atribut-atribut yang tidak sama dengan manusia, tapi punya komponen yang sama. Badan hukum ini adalah sesuatu yang riil. Tidak merupakan entitas yang artifisial dalam teori fiksi. Seperti yang diungkapkan Arthur Machen: "Sebuah badan hukum adalah entitas yang tidak imajiner, atau fiksi, tapi riil, tidak artifisial tapi alamiah (natural)". Dengan menggunakan kata alamiah (natural), Machen menekankan pandangan yang membedakan teori entitas nyata dengan teori konsesi (kelonggaran): bahwa hukum tidak menciptakan badan hukum, tapi hanya mengakui atau memperkenalkan keberadaan kebebasannya.

Teori lain yang juga relevan adalah teori kenyataan yuridis (*Juridische realiteitsleer*) dari EM. Meijers yang menyamakan badan hukum itu merupakan realitas, konkret, riil, walau pun tidak dapat diraba, bukan khayal, tetapi *suatu kenyataan yuridis*. Hendaknya dalam mempersamakan badan hukum dengan manusia itu terbatas sampai dalam bidang hukum saja. Jadi badan hukum adalah wujud yang riil, sama riilnya dengan manusia dan lain-lain perikatan. Jadi semua ini riil untuk hukum<sup>276</sup>.

*Desa adat* sebagai komunitas sudah ada sebelum Negara Republik Indonesia ada, dan sampai sekarang masih eksis secara riil. Oleh karena itu secara teoritis menurut pemikiran paham teori entitas natural ini, tidak ada alasan bagi negara untuk tidak mengakuinya sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah komunalnya.

---

<sup>275</sup>Jan Dejnoška. 2007. "Corporate Entity". *Book Manuscript*. P. 9.

<sup>276</sup>Chidir Ali. 2005. *Badan Hukum*. Cetakan ke 3. Alumni. Bandung. Hal. 35.

Pemikiran ini tampaknya dapat menjadi alternatif pilihan yang lebih baik jika dibandingkan dengan realitas yang terjadi saat ini, di mana tanah-tanah AYDS di konversi menjadi hak milik individu penuh atas nama pemegangnya, yaitu subjek yang menguasai secara langsung<sup>277</sup>, sehingga lama kelamaan akan dapat menghilangkan statusnya sebagai tanah *ayahan*.

Kelemahan yang dapat ditunjukkan terhadap tanah-tanah PKD atau AYDS yang telah dikonversi menjadi hak milik individu penuh dalam perspektif UUPA, adalah hilangnya status ikatan komunalnya dengan *desa adat*. Sedangkan keunggulan jika hanya diberikan HGB atau HP di atas Hak Milik atau HPL *desa adat*, maka hak pemilikan individu tersebut masih mempunyai ikatan dengan hak komunal dari *desa adat* selama Hak Milik atau HPL-nya tidak hapus.

Di beberapa *desa adat* seperti pada contoh kasus di *Banjar* Penglipuran, Desa Kubu, Kecamatan dan Kabupaten Bangli, terjadi penjualan tanah adat, yaitu penjualan tanah PKD dan AYDS,<sup>278</sup> juga terjadi pengalihan tanah adat (*banjar* dan *laba pura*) kepada investor di *Banjar* Tegalbesar Klungkung.<sup>279</sup> Peralihan hak milik adat kepada hak milik pribadi melalui proses pendaftaran atau penyertifikatan ini mungkin menjadi lebih banyak dapat direkam kalau mau dilakukan inventarisasi yang kebanyakan ada di daerah pegunungan seperti Bangli.

---

<sup>277</sup>Wawancara dengan *prajuru Desa Adat Ngis dan Culik* tanggal 5 Januari 2009, di mana *krama desa seket lima(NGis)* dan *krama desa seket (Culik)* yang menguasai tanah AYDS telah menyertifikatkannya menjadi tanah individu penuh, walaupun tetap diikat dengan *awig-awig* desa.

<sup>278</sup>Sang Gede Wirahadi Wardana. 2005. *Loc.cit*.

<sup>279</sup>Bali Post. 2006." Ditengarai, bungalo dibangun di tanah timbul", Rabu, 22 November. Hal. 4.

### 6.1.2. Hak Milik Komunal

Hak milik komunal juga disebut hak milik adat atau *druwe desa*, yaitu milik *desa adat* sebagai suatu persekutuan atau badan hukum. Atau dengan kata lain hak milik komunal adalah hak penguasaan atas tanah yang dikuasai langsung atau tidak langsung oleh *desa adat*, yang penggunaan dan pengelolaannya diatur secara bersama.<sup>280</sup> Menurut penulis, yang dimaksud dengan hak milik komunal adalah hak milik bersama yang penguasaannya dilakukan oleh *desa adat*, baik yang dikelola atau dimanfaatkan secara langsung maupun yang telah diserahkan untuk dimanfaatkan sebagai *laba pura* (*Kahyangan Tiga*). Hak milik komunal ini oleh K. Oka Setiawan dikelompokkan menjadi dua macam, yaitu: hak milik komunal penuh dan hak komunal tidak penuh.<sup>281</sup> Hak milik komunal ini meliputi:

1. Tanah *laba pura*, yaitu tanah milik *pura* di mana hasilnya diperuntukkan membiayai keperluan *pura* baik terhadap fisik *pura* maupun untuk upacaranya (*piodalan*) *pura* yang bersangkutan. Pemegang atau subjek hak atas tanah ini adalah *pura*.<sup>282</sup> Pengurus *puranya* disebut *prajuru pura* atau *maksan*,<sup>283</sup> yang berfungsi menunjuk siapa-siapa yang akan

---

<sup>280</sup>Hak milik komunal penuh adalah hak atas tanah yang dikuasai langsung oleh *desa adat* atau lembaga keagamaan seperti *pura* (*Kahyangan Tiga*), yang hasil-hasilnya diperuntukkan membiayai keperluan lembaga tersebut, seperti Tanah *Laba Pura*, tanah desa yang biasanya diperoleh dengan merabas hutan, membeli, tanah *druwe desa* yang biasanya tidak bernilai ekonomis seperti tanah *setra*, tanah lapang (kosong). Sedangkan yang dimaksud hak milik komunal tidak penuh adalah hak milik atas tanah yang dikuasai oleh *desa adat*. tetapi dimanfaatkan oleh individu-individu sebagai *krama desa* (anggota *desa adat*) tersebut, dengan kompensasi wajib *ngayah* (bekerja tanpa imbalan atau upah atau memberi sesuatu barang untuk kepentingan *desa adat*). Tanah ini dapat berupa PKD atau AYDS.

<sup>281</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Loc.cit.*

<sup>282</sup>*Pura* adalah tempat atau bangunan suci bagi umat Hindu yang terdiri dari beberapa *pelinggih* sebagai *stana* Tuhan yang dipergunakan sebagai sarana menghubungkan diri dengan Tuhannya (*Ida Sang Hyang Widhi Wasa*).

<sup>283</sup>K.Oka Setiawan menyebut *maksan* sebagai organisasi pengurus *pura*.

menggarap tanah tersebut sesuai dengan *loka dresta*<sup>284</sup> yang sudah berjalan. *Laba pura* ditinjau dari segi fungsinya dibedakan dalam dua macam, yaitu:

- (1) Tanah yang khusus diperuntukkan sebagai tempat bangunan fisik *pura*, yang disebut dengan tanah *tegak pura*.
- (2) Tanah-tanah yang hasil-hasilnya dipergunakan untuk keperluan *pura* baik berupa tanah sawah maupun *tanah tegalan*.

Pengakuan *pura* sebagai badan hukum secara yuridis formal baru *diakui* setelah berlakunya Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.566/DJA/1986, yang menetapkan:

Pertama: Menunjuk *Pura* sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Kedua: Menegaskan bahwa tanah-tanah *palemahan* yang merupakan kesatuan fungsi dengan *pura* yang sudah dimiliki pada saat ditetapkannya Surat Keputusan ini, dikonversi sebagai Hak Milik.

Sebelum Tahun 1986 *pura* belum ditunjuk sebagai subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah karena terbentur PP Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah<sup>285</sup>. PP dimaksud belum menunjuk *pura* sebagai badan hukum. Namun dalam kenyataannya *pura* sudah menguasai dan memiliki tanah yang disebut *laba pura* sejak awal berdirinya. Oleh karena itu UUPA dalam implementasinya belum mampu memberikan pengakuan terhadap beberapa hak penguasaan dan pemilikan atas *tanah adat*. Kegamangan ini merupakan salah satu

---

<sup>284</sup>*Loka dresta* adalah kebiasaan yang dianggap patut yang berlaku setempat.

<sup>285</sup>Badan-badan hukum yang ditunjuk dapat mempunyai hak milik atas tanah, yaitu: Bank-bank yang didirikan oleh Negara. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi Pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU No.79 Tahun 1958, Badan-badan keagamaan, dan Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria.

penyebab munculnya sengketa tanah, karena banyak *laba pura* yang tidak terdaftar, yang lama kelamaan ada tindakan saling klaim penguasaan dan pemilikan, seperti pada kasus tanah *laba pura* Yangapi Kediri Tabanan, sengketa tanah *laba pura* antara *pengempon*<sup>286</sup> *Pura Paibon Pasih Ukir* dengan *pengempom Pura Dalem Daging Asem* di Kecamatan Dawan Klungkung, antara warga *Banjar Kaleran Bumbungan Banjarangkan* dengan *krama Pura Dadia Manik Mas Klungkung*.

Sengketa *laba pura* ada kalanya terjadi antara *pengempon pura* dengan *pemangku pura* yang bersangkutan secara perorangan atau dengan *prajuru pura* secara pribadi, karena pendaftaran tanah *laba pura* sebelum berlakunya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.566/DJA/1986 tersebut dilakukan dengan “meminjam nama” pribadi *jero mangku pura* atau pribadi *prajuru pura* yang bersangkutan. Konsekuensinya lama kelamaan hak komunal *pura* akan semakin menipis sedangkan hak individu *jero mangku*<sup>287</sup> atau *prajuru pura* semakin menebal. Bahkan karena ada peralihan generasi dalam beberapa tingkatan, maka yang muncul hanya hak individu *jero mangku pura* atau *prajuru pura* sebagai klaim keturunannya.

Tanah *laba pura* saat ini sebagai catatan penulis tidak hanya meliputi *pura* yang dimiliki oleh *desa adat*, tetapi juga termasuk *pura* milik kelompok dari garis keturunan tertentu seperti *pura dadia (paibon)*, *pura Kahyangan Jagat* termasuk di dalamnya *Pura Sad Kahyangan* dan *Pura*

---

<sup>286</sup> *Pengempon pura* adalah para anggota *pura* yang berkewajiban dan bertanggung jawab atas kesinambungan *pura* baik pembangunan fisik maupun non fisik berupa pelaksanaan upacara keagamaannya.

<sup>287</sup> *Jero mangku* adalah orang suci yang diangkat oleh *pengempon pura* atau karena keturunan dan telah diupacarai (*eka jati*) sebagai *pemangku* yang mempunyai tugas dan tanggung jawab mengantarkan umatnya dan *muput* dalam setiap upacara *piodalan* atau kegiatan keagamaan di *pura* yang bersangkutan.

*Dang Kahnyagan*, dan *pura-pura* tempat pemujaan kerajaan yang pernah ada di Bali.<sup>288</sup>

Menurut K. Oka Setiawan, justru *desa adat* yang lebih layak ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah,<sup>289</sup> karena *desa adat* yang mempunyai kewajiban untuk mengurus *pura-pura* yang ada di wilayahnya terutama *pura kahyangan tiga*. Di samping itu *desa adat* di Bali adalah merupakan badan sosial. Jadi kedua alasan tadi dapat diterima melalui ketentuan Pasal 1 huruf c dan d PP No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah yang menyatakan, bahwa Badan-badan hukum yang disebut di bawah ini dapat mempunyai hak milik atas tanah antara lain:

- c. Badan-badan keagamaan, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial, yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Kenyataannya sampai saat ini, hanya *pura* yang dapat ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Demikian pula dengan diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, *desa (adat)* dinyatakan sebagai badan hukum dan dapat mempunyai harta kekayaan (tanah). Oleh karena itu semakin tidak beralasan lagi apabila dinyatakan bahwa tanah milik *desa (adat)* tidak dapat didaftarkan. Pemerintah Provinsi Bali tahun 2005/2006 pernah mengusulkan agar *desa adat* di Bali dapat ditunjuk sebagai subjek hak

---

<sup>288</sup>Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. 1998. "Pura Lempuyang Luhur". Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. Hal. 11.

<sup>289</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Op.cit.* Hal. 111.

kepada Menteri Dalam Negeri, namun belum dilengkapi rekomendasi dari Menteri Sosial dan Agama. Sampai saat ini usulan tersebut belum ditindak lanjuti kembali.<sup>290</sup> Untuk menyiasati pensertifikan tanah yang disebut sebagai “*druwe desa*” ada kalanya dilakukan dengan meminjam nama dari salah satu *prajuru adat*, seperti yang terjadi di *Desa Adat Sidakarya Denpasar*.<sup>291</sup>

2. *Tanah setra* adalah tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh *desa adat* yang dimanfaatkan untuk mengubur *krama desa* yang meninggal dunia.
3. Tanah pasar adalah sebidang tanah yang dimanfaatkan oleh *krama desa* untuk melakukan proses transaksi jual beli keperluan hidup sehari-hari. Di samping itu juga ada kalanya tanah kosong yang dimanfaatkan oleh desa untuk kepentingan olah raga yang sewaktu-waktu juga dimanfaatkan untuk keperluan pelaksanaan upacara keagamaan seperti *Pitra Yadnya*. Sejak berlakunya UUPA, belum ada pemikiran warga untuk mendaftarkan tanah jenis ini, dikarenakan adanya hak ulayat yang sejak dahulu sangat kuat berlakunya, dan kini masih dirasakan berlaku dalam hal hak atas *tanah desa*. Konsep hak ulayat, menurut penulis meliputi juga perairan (seperti *loloan*), danau, pantai, sumber air (*kelebutan toya*) yang biasanya dipergunakan untuk kegiatan ritual keagamaan, seperti *melasti, mengambil air suci, ngangkid, metebus*.<sup>292</sup>

---

<sup>290</sup>Wawancara dengan Kasubbag Peruntukan Tanah Sekretariat Daerah Provinsi Bali tanggal 22 Desember 2008.

<sup>291</sup>I Made Suwitra. 2000. “Prospek sanksi adat dalam menanggulangi kredit macet LPD, suatu pemikiran dalam rangka pembaharuan hukum pidana”. Tesis. Program Pascasarjana Universitas Udayana. “Hal. 156.

<sup>292</sup>*Loloan* adalah pertemuan antara air sungai dengan air laut yang biasanya dipergunakan oleh masyarakat adat setempat dan sekitarnya untuk kegiatan ritual keagamaan seperti *manusa yadnya*. Seperti contoh kasus *Loloan* Yeh Poh di Banjar Tegal Gundul yang termasuk hak ulayat Desa Adat Cangu Kecamatan Kuta Utara Kabupaten Badung.



Mencermati jenis-jenis hak atas tanah adat ini, dapat dinyatakan bahwa hak penguasaan dan pemilikan tanah adat di Bali dilandasi oleh hak *prabumian* atau hak ulayat (dalam konsep UUPA), yaitu adanya hubungan yang demikian erat dengan tanah dimaksud, dan adanya pengakuan dari *krama desanya*, juga dari desa yang berbatasan dari empat penjuru (*nyatur desa*) seperti yang telah disuratkan dalam *awig-awig desanya*<sup>293</sup>. Namun perlu diakui, bahwa hak ulayat di beberapa *desa adat* itu umumnya nampak sudah melemah, terutama sekali terhadap tanah-tanah adat yang penguasaan dan pemilikannya telah dilakukan oleh *pura* secara komunal dan oleh *krama* secara individual baik sebagai tanah PKD atau AYDS. Hak penguasaan secara individu dari *krama desa* akan beralih menjadi hak pemilikan jika penguasaannya sudah dilandasi oleh terbitnya sertifikat dalam perspektif UUPA baik karena konversi atau karena perbuatan hukum tertentu seperti jual beli (contoh kasus tanah adat di Desa Adat Kemenuh Gianyar). Namun Oleh K. Oka Setiawan dinyatakan, bahwa sifat hak ulayat masih ada.<sup>294</sup> Ini dibuktikan oleh sifat berlakunya ke dalam dan ke luar hak ulayat yang masih diberlakukan dalam realita sampai saat ini, seperti pada kenyataannya tanah tersebut selain tidak dapat diperjualbelikan kepada orang luar *desa adat* (bukan *krama desa adat*), juga jika ditelantarkan atau pemiliknya meninggal tanpa keturunan, tanah tersebut kembali dikuasai oleh *desa adat*. Penguasaan menurut hak ulayat juga akan muncul jika tanah adat itu menjadi kasus sengketa, seperti dalam kasus tanah adat di *Desa Adat Culik Karangasem*.

---

<sup>293</sup>Pawos 1 (2) *Awig-awig Desa Adat Ngis: Jebag kekuub wewidangan mewatas nyatur: Sisi Kangin Desa Adat Tenganan, Sisi Kelod Desa Adat Pekarangan, Sisi Kauh Desa Adat Selumbung, Sisi Kaler Desa Adat Macang* (batas wilayah desa di empat penjuru: Sebelah Timus *Desa Adat Tenganan*, Sebelah Selatan *Desa Adat Pekarangan*, Sebelah Barat *Desa Adat Selumbung*, Sebelah Utara *Desa Adat Macang*).

<sup>294</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Loc.cit.*

Makna larangan pengasingan kepada orang “asing” seperti disebutkan di atas, saat ini dapat dipertimbangkan dari aspek manfaat atau *utility* kepentingan ekonomi (sekuler), sehingga makna larangan pengasingan ini mengalami perkembangan (mengalami dinamika), artinya pengasingan itu dapat dilakukan asal mendatangkan kebahagiaan dan kesejahteraan bagi *krama* secara menyeluruh, dan mendapat persetujuan *prajuru adat* melalui *paruman* (untuk tanah-tanah komunal), seperti pengasingan *laba Pura* Segara Merta Sari di Tegalbesar Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung kepada investor (Mr.Kim).<sup>295</sup>

Adanya perubahan perundang-undangan terutama dengan penerbitan surat pajak (*fiscale kadaster*) atas tanah AYDS atau PKD, lama kelamaan akan terjadi pengaburan hak komunal, dan sebaliknya memperjelas hak individu yang difasilitasi oleh adanya regulasi dalam UUPA (Pasal II Ketentuan Konversi), sehingga hak penguasaan menjadi hak pemilikan.

Jika keadaan ini tidak segera dicermati oleh *desa adat* melalui *prajurunya*, tidak mustahil, tanah-tanah adat yang dulunya merupakan hak komunal, yaitu hak milik individu tidak penuh akan berubah statusnya menjadi hak milik individu penuh.

Bali sebagai salah satu Objek Daerah Tujuan Wisata dunia secara pasti akan terbawa pada perubahan terhadap pola pikir masyarakat setempat, dan akhirnya akan berimbas pada pola perilakunya. Dalam hubungannya dengan pemanfaatan tanah-tanah adat yang berstatus sebagai hak komunal maupun hak individu tidak penuh karena penguasaannya

---

<sup>295</sup>Bali Post. “Warga Tegalbesar pertanyakan tanah “pelaba” pura”. Kamis, 13 Maret 2008. Hal.4.

sudah diserahkan kepada individu *krama* desanya yang telah mengalami perubahan juga, yaitu di mana saat ini banyak tanah-tanah adat sudah dimanfaatkan untuk kepentingan bisnis seperti disewakan untuk ruko, kios-kios yang menjajakan cendera mata. Perubahan pemanfaatan ini juga dilakukan oleh individu (*krama*) yang menguasai tanah adat untuk rumah kontrakan baik untuk tamu lokal maupun tamu asing. Jika tanahnya ada di pinggir jalan dapat dimanfaatkan untuk kios yang selanjutnya disewakan pada orang lain untuk dapat dinikmati secara individual.

Kadang-kadang sulit untuk dapat memilah hal-hal mana yang harus dipertahankan namun masih tetap dapat berdampingan dengan yang sekuler, dan hal mana yang memang secara fungsional dapat dialihkan untuk kepentingan sekuler. Secara prosedural kadang-kadang dilakukan secara melompat-lompat sehingga keberadaan *desa adat* tidak diikutsertakan dan dilangkahi. Akhirnya saat pelaksanaan proyek mulai dipertanyakan oleh *krama adat* dari *desa adat* letak lokasi proyek dilakukan karena dianggap melanggar wilayah kesucian, seperti kasus *Loloan* Yeh Poh Canggü Kabupaten badung.

Ke depan tampaknya kuat lemahnya kekuasaan *desa adat* dalam kerangka penguasaan dan pemilikan tanah adatnya yang disebut sebagai *druwe desa* akan sangat tergantung kepada komitmen antara *prajuru adat* dengan *krama desanya* melalui pelestarian status “*ayahan*” yang melekat pada tanah adat, juga pada nilai kepastian hukum (tradisional) yang disuratkan dalam *awig-awignya* atau *ilikita* (pencatatan) dalam bentuk *perarem*. Komitmen pemerintah juga tidak kalah pentingnya dalam menunjang pelestarian tanah adat ini.

Di bidang penyelamatan lingkungan model pembuatan dan pengikatan aturan dalam *awig-awig* tampak akan dapat berlaku lebih efektif jika dibandingkan dengan hukum nasional.<sup>296</sup>

## **6.2. Konsep Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat dalam Hukum Adat (Awig-Awig) di Bali**

Pengaturan tanah adat saat ini sebagian besar ditemukan dalam hukum adat (*awig-awig*), di mana awalnya hanya ada pada kepala (pikiran) *prajuru adat* sebagai petugas hukum di *desa adat* yang mengawasi dan sekaligus melakukan penegakan hukum jika *awig-awig* itu dilanggar.

Pengaturan terhadap tanah-tanah adat nampak mengikuti pola pikir dari paham hukum kodrat, artinya tanah sebagai *pelemahan* (ulayat/wilayah) dalam *desa adat* yang disebut alam merupakan karunia Tuhan dan merupakan milik bersama. Melalui paham hukum kodrat ini kemudian lahir hak komunal. Atas dasar kerjanya juga dapat lahir hak individu, tetapi tetap dalam harmoni milik bersama.

Paham hukum kodrat ini nampak relevan dengan model hak penguasaan dan pemilikan tanah-tanah adat di Bali, di mana hak penguasaan dan pemilikannya didasarkan pada hak ulayat, sehingga hak atas tanah adat awalnya bersifat komunal. Kemudian agar para individunya dapat berkembang dengan wajar pemanfaatannya sebagian diserahkan kepada individu (*krama desa adat*). Oleh karena itu dikenal jenis tanah adat seperti tersebut dalam ragaan di atas, yaitu dengan memperhatikan subjek dan tanah yang dikuasainya. Terhadap tanah yang telah dikuasai oleh individu tampak mendekati teori metafisik, artinya penguasaannya ditentukan

---

<sup>296</sup>| Made Suwitra. 2003. "Penegakan hukum adat dalam pelestarian lingkungan". *Kertha Wicaksana*. Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar. (9) 2. Hal. 66.

oleh erat tidaknya hubungan individu dengan tanahnya. Model penguasaan ini jika diberi bentuk hukum akan menjadi pemilikan (individual).

Beberapa *awig-awig desa adat* yang dijadikan sampel penelitian di Bali hanya dikenal istilah *druwe* (n) atau *padruwenyan* sebagai padanan istilah penguasaan dan pemilikan, seperti dalam *Pawos* (Pasal) 15 *Awig-Awig Desa Adat Macang Kabupaten Karangasem*, disebutkan antara lain:

*Sane kadruwe antuk Desa Macang Iwire:*

(1) *Pura Kahyangan Tiga.*

*Ha. Pura Puseh*

*Na. Pura Bale Agung;*

*Ca. Pura Daiem minakadi Prajapati.*

(2) *Pura Kahyangan Desa Iwire:*

*Ha. Pura Batu Madeg*

*Na. Pura Melanting;*

*Ca. Pura Tirta Anakan;*

*Ra. Pura Petapaan.*

(3) *Pelemahan marupa tanah Iwire:*

*Ha. Tanah Karang Desa;*

*Na. Tanah Karang Pura, sane magenah ring wawidangan desa;*

*Ca. Tanah Ayahan Desa, sane kegamel, kaelingang antuk krama desa Murwa;*

*Ra. Tanah Karang Banjar;*

*Ka. Setra, margi, rurung;*

*Da. Tanah laba pura marupa bangket, tegal, abian, miwah bukit, manut lekitan tanah;*

*Ta. Tanah Bukti prajuru, miwah pemagku, tanah bukti banjar, pekraman pura.lan Subak, sami mungguh pelaba pura puseh.*

Di samping itu juga yang termasuk *druwen desa* disebutkan dalam

*Pawos 17 angka (7):*

*Sekancan kelebutan toya, toya anakan sane dados kaanggen beji miwah kasalud antuk krama desa sane dados tantan ka desa, sami kadruwe, kahelingang antuk desa.*

Jadi yang dimiliki atau dikuasai oleh *Desa Adat Macang* meliputi:

*Pura Kahyangan Tiga* dan *Pura Kahyangan Desa*, tanah dalam wilayah *desa adat*, seperti PKD, AYDS, tanah karang *pura*, tanah karang *banjar*, *setra*,

jalan, *rurung* (gang), tanah *laba pura* baik berupa *bangket*, *tegal*, *abian*, dan bukit sesuai kondisi tanah, tanah bukti *prajuru* dan *pemangku*, tanah bukti *banjar*. Di samping itu yang termasuk dapat dikuasai sebagai milik *desa adat* adalah *kelebutan toya* (sumber air), *toya anakan* (rembesan air tanah atau batu).

Berbeda dengan *Awig-awig Desa Adat Tusan* Kabupaten Klungkung, dalam *Pawos 25* digunakan istilah *Indik Druwen Desa* (tentang milik desa) disebutkan:

(1) *Padruwen Desa Adat Tusan, sekadi ring sor:*

*ha. Kahyangan desa luire:*

(1) *Pura Dalem Kayu Pitih rawuhing tegak lan wewidangan malinggah 16,40 are.*

*Kahyangan desa seosan, luire:*

(2) *Pura Batur : 12,15 are rawuhing tegak lan wewidangan tanah tegaknia.*

(3) *Pura Ketekan Aji : 20,40 are rawuhing tegak lan wewidangan tanah tegaknia.*

(4) *Pura Melanting : 3,85 are rawuhing tegak lan wewidangan tanah tegaknia.*

(5) *Pura Dalem Anggar: 11,00 are rawuhing tegak lan wewidangan tanah tegaknia.*

(6) *Pura Dalem Kelod : 8,00 are rawuhing tegak lan wewidangan tanah tegaknia.*

*na. Pasar Desa Adat Tusan;*

*ca. Tanah tegalan manut ilikita*

*ra. Tanah Pekarangan Desa (PKD) manut cacakan;*

*ka. Setra.*

*da. Pelaba pura, carik makweh ipun 556, 76 are.*

*ta. Lelanguan minakadi tetabuhan lan ilen-ilen padruwen desa luire:*

(1) *Gong Desa Adat Tusan 1 barung.*

(2) *Gong barong 1 barung.*

*sa. Lembaga Perkreditan Desa (LPD);*

*wa. Balai Desa 1 bungkul, mwah tegaknia;*

*la. Arta brana utawi piranti-piranti siosan sane mungguh ring ilikita.*

Mengacu ketentuan di atas dapat diungkapkan, bahwa *Desa Adat Tusan* memiliki harta seperti: *pura*, pasar desa, tanah *tegalan*, PKD, *setra*, *laba pura*, LPD, Balai Desa/*banjar* termasuk tanah tempat berdirinya balai desa/*banjar* dimaksud.

*Pawos 26* juga menegaskan, bahwa tanah-tanah adat ini tidak diperkenankan atau diizinkan untuk dijual atau diasingkan, kecuali disetujui melalui *paruman* (rapat desa). Selengkapnya disebutkan:

*Tan kalugra ngadol utawi ngesahan padruwen desa utawi raja duwe yan tan kasungkemin antuk paruman desa.*

Di *Desa Adat Tusan* juga dikenal adanya tanah pribadi (***padruwen ngeraga***), dan tanah *pecatu* seperti yang diatur dalam *Pawos 27 awig-awig* desa yang menyebutkan:

- (1) *Krama desa pengemong karang desa patut ngawatesin karang inucap sanistane antuk pagehan utawi tembok mangde pakantenania asri;*
- (2) *Wates sisi kaler miwah kangin patur kekaryanin antuk sang ngamong karang ayahan inucap sane mewaste gagaleng kaluan. Sajawaning tanah **pecatu**, tagal carik utawia tanah padruwen ngaraga, sane kapiara wates sisi klod miwah kauh, reh punika mawasta gagaleng kateben.*

Ketentuan ini menegaskan, bahwa *krama desa* yang menguasai tanah PKD, tanah *catu* (*pecatu*) wajib membuat pagar/tembok sehingga batas penguasaannya menjadi jelas, yaitu dari sisi Utara dan Timur yang disebut *gagaleng kaluan* (untuk PKD). Terhadap tanah pribadi dan tanah *catu* dibuatkan batas dari sisi Selatan, dan Barat yang disebut *gagaleng kateben*.

Sedangkan di *Desa Adat Canggu* Kabupaten Badung hanya mengenal tanah adat berupa *tanah laba pura*, dan tanah *setra* yaitu seperti yang diatur dalam *Pawos 27 Awig-awig* *Desa Adat Canggu*. Tanah adat ini

pun tidak diperkenankan untuk dijual atau diasingkan, kecuali sudah disetujui oleh *krama desa* dalam *paruman* (Pawos 28).

Mencermati *awig-awig* di masing-masing *desa adat*, jenis tanah adat yang dikenal pada masing-masing *desa adat* sangat bervariasi, artinya di satu *desa adat* mempunyai berbagai jenis tanah adat, sedangkan di satu *desa adat* lainnya hanya mengenal dua jenis tanah adat saja. Semua *desa adat* pada dasarnya mengenal “larangan pengasingan” tanah adat, tetapi masih tetap mengenal pengecualian, artinya pengasingan tanah hanya dapat dilakukan jika sudah mendapat “persetujuan” melalui mekanisme *paruman desa* (perhatikan Pawos 26 *Awig-awig Desa Adat Tusan* di atas). Kondisi yang sama juga dapat dicermati dari ketentuan Pawos (Pasal) 28 *Awig-awig Desa Adat Ngis Karangasem*<sup>297</sup>.

Batas *pelemahan* (wilayah) suatu *desa adat* biasanya ditentukan dengan batas alam, seperti *tukad* (sungai), *banjar*, pohon, bukit. Kemudian sejak diadakan lomba *desa adat*, batas *desa adat* mulai dibuatkan *candi bentar* terutama jika letak *desa adat* yang satu dengan yang lainnya berada pada daerah dataran bukan perbukitan.

Berdasar deskripsi di atas, dapat diungkapkan bahwa hak penguasaan atau pemilikan terhadap tanah-tanah adat itu didasari oleh hak ulayat dari masing-masing *desa adat* sesuai dengan *awig-awig* desanya. Dari hak ulayat ini kemudian muncul hak milik komunal yang oleh Suwoto Mulyosudarmo disebut dengan perolehan kekuasaan yang sifatnya *atributif*, karena bersifat asli, karena berasal dari keadaan yang belum ada menjadi

---

<sup>297</sup> Pawos 28: *Tan kelugra ngadolmiwah ngantahang sekancan padruwen desa, sejawaning kagunayang manut petitis tur polih pemutus sajeroning perarem desa* (tidak diperkenankan menjual atau menggadaikan seluruh milik (*druwe*) desa kecuali digunakan sesuai tujuan (*petitis*) seperti ditentukan dalam *awig* dan mendapat persetujuan melalui *paruman* desa).



ada. Hak milik individu (tidak penuh) yang berasal dari hak ulayat juga muncul di sini, bersifat *derivatif*, karena sebagai pelimpahan kekuasaan, yaitu dari kekuasaan yang telah ada kepada pihak lain.<sup>298</sup>

### **6.3. Konsep dan Regulasi Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah Adat dalam Agrarisch Wet 1870-55**

Struktur penguasaan tanah yang ada saat ini tidak terlepas dari perkembangan sejarah kebijakan pertanahan pada masa kolonial. Kebijakan pertanahan di bawah pemerintahan kolonial Belanda dan Inggris, khusus ditujukan untuk mengatasi masalah keuangan yang terjadi pada awal abad 19 yang memastikan sebanyak mungkin hasil pertanian seperti gula, kopi, nila yang dapat dijual di pasar Eropa dan Amerika Utara.<sup>299</sup>

Penguasaan tanah sebelum kedatangan *Verenigde Oost-Indische Compagnie* (VOC) di beberapa daerah khusus di Jawa banyak dikuasai oleh raja. Jadi Raja mempunyai kekuasaan atas tanah di wilayah pemerintahannya. Raja mendistribusikan tanah kepada pegawai-pegawai istana untuk membiayai kegiatan mereka dan sebagai pengganti gaji yang harus diterimanya. Tanah yang dibagikan oleh Raja dan pejabat-pejabat istana kepada penduduk berfungsi sebagai sumber pendapatan dan sumbangan tenaga kerja untuk kerajaan.

Belanda saat awal datang ke Indonesia memang dalam urusan dagang. Mereka belum memikirkan hal-hal yang berhubungan dengan penguasaan tanah. Kemudian Barulah Inggris mencari justifikasi secara

---

<sup>298</sup>Suwoto Mulyosudarmo. 1997. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Gramedia. Jakarta. Hal. 39.

<sup>299</sup>Erman Rajagukguk. 1995. *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Cetakan Pertama. Chandra Pratama. Jakarta. Hal. 8.

ilmiah dan mencari landasan hukum untuk mengaitkan kekuasaan mereka dengan tanah di Indonesia melalui teori *domein Raffles*.<sup>300</sup>

Raffles memerintahkan Letnan Kolonel Colin Mackenzie untuk mengadakan penelitian mengenai kepemilikan tanah di daerah-daerah swapraja di Jawa. Dilaporkan, bahwa “semua tanah adalah milik para Raja”, sedang rakyat hanya “sekedar memakai dan menggarapnya”. Menurut laporan hasil penelitian tersebut Raffles memberi simpulan dan deduksi, bahwa tanah-tanah di daerah kekuasaannya adalah milik para Raja di Jawa.

Kekuasaan raja ini kemudian berpindah kepada Pemerintahan Inggris, konsekuensinya hukum hak atas kepemilikan tanah tersebut dengan sendirinya juga beralih kepada Raja Inggris. Konsep ini relevan dengan hukum Inggris, karena *In English law, owing to feudal doctrine that all land is held of the king, land cannot become a res nullius and even in the case of personal property the list of such things is very limited*.<sup>301</sup> Oleh karena itu mereka (rakyat) wajib memberikan sesuatu kepada Raja Inggris, seperti yang sebelumnya mereka berikan kepada Rajanya sendiri yang dikenal sebagai *land rent* Raffles.

Penelitian yang telah dilakukan itu sebenarnya tidaklah dapat dinyatakan representatif, karena penelitiannya hanya dilakukan terhadap tanah-tanah di tempat-tempat pusat Kerajaan. Karena semua tanah di wilayah pusat Kerajaan memang milik raja. Rakyat hanya sekedar “*hanggaduh*” tanah “*kagungan Dalem*”. Tetapi tidak demikian dengan tanah-

---

<sup>300</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 49.

<sup>301</sup>GW. Paton. 1972. *Textbook of Jurisprudence*. Oxford University Press. London. P.543. Dalam Achmad Sodiki. 1994. “Penataan Pemikiran hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum”. *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. Hal. 26.

tanah di wilayah pesisir. Tanah-tanah tersebut dimiliki secara perseorangan oleh para pemegang haknya yang bersangkutan.

Raffles melihat hasil penelitian tersebut mirip dengan keadaan di India. Tetapi kiranya nuansa alam feodal di negaranya sendiri berpengaruh juga pada konseptual pemikirannya. Berhubungan dengan penguasaan tanah, Hargreaves menyatakan, bahwa sistem feodal telah diterima dan diterapkan dalam keseluruhan di Inggris, sehingga Inggris disebut sebagai satu-satunya negara yang "*completely feudalized*".<sup>302</sup>

Pembebanan *Landrent* tersebut tidak langsung ditujukan kepada para petani masing-masing, tetapi pada desa. Besarnya sewa yang wajib dibayar oleh para petani ditentukan oleh para Kepala Desa berdasarkan kekuasaannya. Tanah-tanah milik negara disewakan kepada para Kepala Desa (*will be let to the heads of villages*), yang diberi tugas untuk me "*relet*" kepada para petani yang mengusahakan dengan memungut *landrent*.

Kepala Desa juga diberikan kekuasaan penuh untuk mengadakan perubahan pada pemilikan tanah oleh para petani, jika hal itu diperlukan guna memperlancar pemasukan *landrent*. Dapat dikurangi luasnya atau dicabut penguasaannya jika petani yang bersangkutan tidak mau atau tidak mampu membayar *landrent* yang ditetapkan baginya. Tanah yang bersangkutan akan diberikan kepada petani lain yang sanggup memenuhinya. Jadi pulau Jawa seakan-akan menjadi suatu satuan usaha pertanian besar yang disewakan atau di-"*pacht*"-kan. Jawa dikatakan seakan-akan merupakan suatu "*pacht hoeve*" yang besar.

---

<sup>302</sup>Boedi Harsono, 2003 *Loc.cit.*

Kekuasaan Kepala Desa menjadi sedemikian besarnya, sehingga pada hakikatnya menjungkirbalikkan hukum yang mengatur pemilikan tanah rakyat. Seharusnya luas pemilikan tanahlah yang menentukan besarnya sewa yang wajib dibayar. Prakteknya pemungutan *landrent* itu justru berlaku yang sebaliknya. Besarnya sewa yang sanggup dibayarliah yang menentukan luas tanah yang boleh dikuasai seseorang.

*Agrarische Wet* (yang selanjutnya disebut AW) adalah sebagai Undang-undang yang dibuat di negeri Belanda pada Tahun 1870 yang diundangkan dalam S. 1870-55 sebagai tambahan ayat-ayat baru (5 ayat) pada Pasal 62 *Regerings Reglemen* (yang kemudian disebut RR) Hindia Belanda Tahun 1854 (yang sebelumnya ada 3 ayat), sehingga menjadi 8 ayat. Pasal 62 RR ini kemudian menjadi Pasal 51 *Indische Staatsregeling* (yang selanjutnya disebut IS) pada Tahun 1925 yang isi lengkapnya sebagai berikut:

- (1) De Gouverneur Generaal mag geen gronden verkoopen.
- (2) *In dit verbod zijn niet begrepen kleine stukken gronds bestemd tot uitbreiding van steden en dorpen en tot het oprichten van inrichtingen van nijverheid.*
- (3) *De Gouverneur General kan gronden uitgeven in huur, volgens regels bij ordonnantie te stellen. Onder die gronden worden niet begrepen de zoodanige door de Inlander ontgonnen, of als gemeene weide, of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen of dessa's behoorende.*
- (4) *Volgens regels bij ordonnantie te stellen, worden gronden afgestaan in erfpacht voor niet langer dan vijfenzeventig aren;*
- (5) *De Gouverneur General zorgt, dat geenerlei afstand van grond inbreuk maken op de rechten der Inlansche bevolking.*
- (6) *Over gronden door Inlander voor eiden gebruik ontgonnen, of als gemeene weide of uit eenigen anderen hoofde tot de dorpen behoorende, wordt door den Gouverneur General niet beschikt dan ten algemeenen nutte, op de voet van artikel 133 en ten behoeve van de op hoog gezag ingevoerde cultures volgens de daarop betrekkelijke verordeningen , tegen behoorlijke schadeloosstelling.*
- (7) *Grong door Inlandersin erfelijk individueel gebruik bezeten wordt , op aanvraag van den rechtmatigen bezitter, in dezen in eigendom afgestaan*

*onder de noodige beperkingen, bij ordonnantie te stellen en in den eigendombrief uit te drukken, ten aanzien van de verplichting jegens den lande en de gemeente en van de bevoegdheid tot verkoop aan niet-Inlanders.*

- (8) *Verhuur of ingebruikgeving van grond door Inlander aan niet-Inlanders gesceidt vo;gens regels bij ordonnantie te stellen.*<sup>303</sup>

Oleh Boedi Harsono, pasal di atas diterjemahkan secara bebas sebagai berikut:

- (1) Gubernur Jenderal tidak boleh menjual tanah;
- (2) Dalam larangan di atas tidak termasuk tanah-tanah yang tidak luas, yang diperuntukkan bagi perluasan kota dan desa serta pembangunan kegiatan-kegiatan kerajinan.
- (3) Gubernur Jenderal dapat menyewakan tanah menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi. Tidak termasuk yang boleh disewakan adalah tanah-tanah kepunyaan orang Pribumi asal pembukaan tanah, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain justru merupakan kepunyaan desa.
- (4) Menurut ketentuan yang ditetapkan dengan ordonansi, diberikan tanah dengan hak *Erfpacht* selama waktu tidak lebih dari tujuh puluh lima tahun.
- (5) Gubernur Jenderal menjaga jangan sampai terjadi pemberian tanah yang melanggar hak-hak rakyat pribumi.
- (6) Gubernur Jenderal tidak boleh mengambil tanah-tanah kepunyaan rakyat asal pembukaan hutan yang digunakan untuk keperluan sendiri, demikian juga tanah-tanah yang sebagai tempat penggembalaan umum atau atas dasar lain merupakan kepunyaan desa, kecuali untuk kepentingan umum berdasarkan Pasal 133 atau untuk keperluan penanaman tanaman yang diselenggarakan atas perintah penguasa atas perintah penguasa menurut peraturan-peraturan yang bersangkutan, semuanya dengan pemberian ganti kerugian yang layak.
- (7) Tanah yang dipunyai oleh orang-orang Pribumi dengan hak pakai pribadi yang turun temurun (yang dimaksud adalah: hak milik adat) atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan kepadanya dengan hak eigendom, dengan pembatasan-pembatasan yang diperlukan sebagai yang ditetapkan dengan ordonansi dan dicantumkan dalam surat eigendommenya yaitu yang mengenai kewajibannya terhadap Negara dan Desa yang bersangkutan, demikian juga mengenai Kewenangannya untuk menjualnya kepada non-pribumi;
- (8) Persewaan atau serah pakai tanah oleh orang-orang Pribumi kepada non-pribumi dilakukan menurut ketentuan yang diatur dengan ordonansi.

---

<sup>303</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 34.

Lahirnya AW pada dasarnya sebagai desakan dan keberhasilan “pengusaha besar swasta” yang menginginkan lahan yang luas dengan hak penguasaan lebih lama di Hindia Belanda yang sebelumnya hanya diberikan dalam jangka waktu 20 tahun. Itu pun hanya terbatas pada hak sewa, sehingga hak atas persewaan tanahnya tidak dapat dijadikan agunan kredit yang diperlukan. Implikasi keluarnya AW, pengusaha besar swasta dapat memperoleh hak penguasaan tanah dengan hak *erfpacht* dari Pemerintah. AW juga membuka kemungkinan menggunakan tanah kepunyaan rakyat atas dasar sewa, terutama bagi perusahaan perkebunan besar tanah datar seperti perusahaan gula dan tembakau. Ini mengindikasikan secara jelas, bahwa teori *domein* Raffles tersebut di atas, kemudian diteruskan oleh Belanda untuk *menjustifikasi* negara memberikan tanah kepada pihak swasta untuk keperluan usaha mereka di Indonesia.

Sebagai pelaksanaan dari AW, dikeluarkanlah beberapa peraturan dan keputusan, seperti *Koninklijk Besluit* (selanjutnya disingkat KB) yang selanjutnya dikenal dengan *Agrarische Besluit* (selanjutnya disingkat ABs) yang diundangkan dalam S. 1870-118 yang dalam salah satu asasnya dinilai kurang menghargai, bahkan “memerkosa” hak-hak rakyat atas tanah yang bersumber pada hukum adat. Adapun Pasal 1 ABs menyebutkan:

*Behoudens opvolging van de tweede en derde bepaling der voormelde wet, blijft het beginsel gehandhaafd, dat alle grond, waarof niet door anderen regt van eigendom wordt bewezen, domein van de Staat is.*

Secara bebas diterjemahkan:

Dengan tidak mengurangi berlakunya ketentuan dalam Pasal 2 dan 3 AW, *tetap dipertahankan asas*, bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak eigendommenya, adalah *domein* (milik) negara.

Pernyataan dalam Pasal 1 ini kemudian dikenal sebagai “*Domein Verklaring*” (Pernyataan *Domein*) yang awalnya berlaku untuk Jawa dan

Madura. Kemudian dengan Ordonansi S. 1875-119a juga dinyatakan berlaku untuk luar Jawa dan Madura. Di samping Pernyataan *Domein* dalam Pasal 1 ABs yang disebut sebagai *Algemeen Domein Verklaring* (Pernyataan *Domein* yang Umum), juga dikenal *Speciale Domein Verklaring* (Pernyataan *Domein* yang Khusus yang berlaku untuk Sumatra, Manado, dan Kalimantan Selatan/Timur) seperti yang diatur dalam Pasal 1 di berbagai peraturan tentang pemberian hak *erfpacht* yang diundangkan dalam S. 1875-94f, S. 1877-55, S. 1888-55 yang merumuskan pernyataan *domein* khusus dengan maksud memberi ketegasan, agar tidak ada keraguan di kalangan pengusaha, bahwa satu-satunya lembaga yang berwenang memberikan tanah-tanah kepada pihak lain adalah Pemerintah. Bunyi ketentuan khusus ini adalah sebagai berikut:

*Alle woeste gronden in de Gouvernementslanden op....berhooren, voorzoover daarop door leden der inheemsche bevolking geene aan het ontginningsrecht ontleende rechten worden uitgoefend, tot het Staatsdomein. Over dit tot het Staatsdomein behoorende gronden, berust behoudens het ontginningsrecht der bevolking, de beschikking uitsluitend bij het Gouvernement.*<sup>304</sup>

Secara bebas diterjemahkan:

Semua tanah kosong dalam daerah pemerintahan langsung di....adalah *domein* negara, kecuali yang diusahakan oleh para penduduk asli dengan hak-hak yang bersumber pada hak membuka hutan. Mengenai tanah-tanah Negara tersebut kewenangan untuk memutuskan pemberiannya kepada pihak lain hanya ada pada Pemerintah, tanpa mengurangi hak yang sudah dipunyai oleh penduduk untuk membuka.

Menurut pernyataan *domein* seperti tersebut di atas, maka fungsi dari *Domein Verklaring* ini dalam praktek Undang-undang pertanahan adalah sebagai berikut:

- (1) Sebagai landasan hukum bagi Pemerintah yang mewakili Negara sebagai pemilik tanah, untuk memberikan tanah dengan hak-hak Barat

---

<sup>304</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.Cit.* Hal. 42.

sebagaimana diatur dalam BW, seperti: hak *erfpacht*, hak *opstal*. Dalam rangka pemberian *Domein Verklaring*, pemberian tanah dengan hak eigendom dilakukan dengan cara pemindahan hak milik Negara kepada penerima tanah.

(2) Untuk pembuktian pemilikan.

Pernyataan *Domein* dalam Pasal 1 ABs, bukanlah hal yang baru, karena sebelumnya sudah diatur dalam Pasal 519 dan 520 BW yang pada prinsipnya menyatakan, bahwa setiap tanah selalu ada pemiliknya. Kalau tidak dimiliki perorangan atau badan hukum, maka Negaralah pemiliknya. Oleh karena itu dalam ABs digunakan kata-kata "*blijft het beginsel gehandhaafd, dat...*" (dipertahankankah asas, bahwa....), karena pada saat itu ada anggapan, bahwa hanya *eigenaar* (pemilik) tanahlah yang berwenang memberikan hak *erfpacht*, *opstal*, dan lain-lain. Kemudian untuk mengimplementasikan perintah AW dalam memberikan hak *erfpacht* kepada pengusaha dipandang perlu untuk menyatakan, bahwa tanah-tanah yang bersangkutan adalah *eigendom* (milik) Negara. Negara dalam pemberian hak ini, bukan bertindak sebagai Penguasa, melainkan sebagai pemilik perdata. Juga dalam hal diminta hak eigendom.<sup>305</sup> Negara tidaklah memberikan hak eigendom kepada pemohon, tetapi hak eigendom Negara dipindahkan kepada pihak yang memintanya dengan pembayaran harganya kepada Negara.

Jadi dengan *Domein Verklaring* ini Negara sebagai pemilik (*eigenaar*) atas tanah, sehingga dapat memberikan hak-hak tertentu kepada perusahaan-perusahaan swasta berupa hak *erfpacht*, *opstal* dan

---

<sup>305</sup> Boedi Harsono. 2003. *Op.Cit.* Hal. 43.



lain-lain. Dalam hal pembuktian kepemilikan atas tanah, berdasarkan Pasal 1 ABs 1870, negara tidak khusus membuktikannya, sebaliknya rakyatlah yang harus membuktikan tanah yang dimilikinya. Sedangkan terhadap hak milik individu yaitu *eigendom* baik terhadap benda bergerak maupun tidak bergerak bersifat mutlak.

Perundang-undangan masa Hindia Belanda ini menggunakan istilah pemilikan berdasarkan teori *domein negara*, artinya tanah-tanah yang tidak dapat dibuktikan sebagai milik desa (masyarakat hukum adat), milik individu tidak penuh atau sebagai milik individu penuh adalah milik negara (pemerintah kolonial Belanda). Jadi pada masa pemerintah kolonial hanya dikenal konsep pemilikan, karena melalui pemilikan oleh negara (pemerintah kolonial Belanda) kemudian baru dapat memberikan hak-hak lain atas tanah seperti *erfpacht*, *opstal*, dan *eigendom* kepada pihak lain terutama kepada pengusaha besar dengan tujuan utama, yaitu mencapai keuntungan maksimum bagi pemerintah kolonial Belanda.

#### **6.4. Konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan tanah adat dalam UUPA**

Konsep serta regulasi hak penguasaan dan pemilikan tanah dalam UUPA akan tampak lebih pasti dibandingkan dalam hukum adat, karena sifatnya tertulis dan unifikasi walaupun bersifat unik, karena dalam perjalanannya sampai sekarang masih didampingi oleh hukum adat atau hukum Barat sebagai warisan pemerintah kolonial Belanda. Sebelum berhasil dibentuk Undang-undang tentang Hak milik, akan menyebabkan pluralisme hak milik.<sup>306</sup> Pernyataannya ini didasarkan pada isi Pasal 56 UUPA yang menyebutkan:

---

<sup>306</sup>Achmad Sodiki. 2001. *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform*. Penyunting. Tim Lapera. Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Cetakan I. Lapare Pustaka Utama. Yogyakarta. Hal. 77.

Selama Undang-undang Hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20 sepanjang itu tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Ketentuan dalam Pasal 56 UUPA ini kemudian dipertegas dengan Pasal 58 yang menyebutkan:

Selama peraturan pelaksanaan Undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu.

Berdasar landasan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, UUPA tidak menggunakan konseptual *domein* negara atas tanah seperti yang dianut oleh pemerintah Hindia Belanda melalui *Agrarische Wet*-nya, maka negara bukanlah pemilik tanah. Konseptual ini dipertegas dalam ketentuan Pasal 2 UUPA yang menyebutkan:

- (1) Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi **dikuasai** oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.
- (2) Hak menguasai dari Negara tersebut dalam ayat (1) pasal ini memberikan wewenang untuk:
  - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
  - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antar orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa;
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-

besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;

- (4) Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Menurut ketentuan Pasal 2 ayat 2 UUPA ini, maka negara sebagai organisasi kekuasaan “mengatur”, dalam arti membuat peraturan, menyelenggarakannya, yaitu melaksanakan atas penggunaan (peruntukannya), persediaan, dan pemeliharaannya. Juga menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan terhadap Hak Menguasai dari Negara tersebut. Selanjutnya menetapkan dan membuat peraturan-peraturan bagaimana seharusnya hubungan antara orang-orang atau badan hukum dengan bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.<sup>307</sup>

Penjelasan UUPA angka II (2) menyebutkan antara lain, bahwa untuk mencapai apa yang ditentukan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 tersebut, *tidak perlu dan tidak pula pada tempatnya, bangsa Indonesia atau pun Negara bertindak sebagai pemilik tanah*. Tapi lebih tepat jika Negara sebagai organisasi kekuasaan dari seluruh rakyat (bangsa) bertindak selaku badan Penguasa. Kekuasaan negara yang dimaksudkan meliputi semua bumi, air, dan ruang angkasa. Jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak.

Kekuasaan negara atas tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa luas

---

<sup>307</sup>AP. Perlindungan. 1998. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Cetakan VII. Mandar Maju. Bandung. Hal. 44.

negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyainya untuk menggunakannya, sampai di situlah kekuasaan negara tersebut.

Kekuasaan negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau badan hukum adalah lebih luas dan penuh dibandingkan dengan kekuasaan atas tanah yang telah dipunyai baik dengan hak perorangan maupun ulayat. Penjelasan UUPA dalam hubungan ini menyatakan, bahwa: Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam *hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan paling atas*, yaitu pada tingkatan mengenai seluruh wilayah Negara. Oleh karena itu *tanah-tanah yang di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat "asli" dari daerah atau pulau yang bersangkutan, tapi semuanya bersumber dari Hak Bangsa.*<sup>308</sup> Ini berarti semua hak perorangan dan hak ulayat atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung, semuanya bersumber pada Hak Bangsa.

Jika kekuasaan negara atas tanah mengikuti konseptual hukum adat, maka kuat lemahnya kekuasaan negara atas tanah akan tampak pada kuat lemahnya kekuasaan perorangan atas tanah. Artinya semakin kuat kekuasaan perorangan atas tanah, maka semakin lemah kekuasaan Negara atas tanah tersebut, dan demikian pula sebaliknya.

Pemikiran Notonagoro dalam rangka penyusunan konsep-konsep dasar politik hukum dan pembangunan agraria di Indonesia mempengaruhi isi UUPA, terutama mengenai hak menguasai negara atas tanah dan

---

<sup>308</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 231.

hubungan hak perorangan dan kolektif.<sup>309</sup> Lebih jauh diungkapkan, bahwa konseptual mengenai hak menguasai tanah oleh negara yang menyangkut masyarakat hukum ketatanegaraan yang paling kecil dapat dipergunakan untuk melanjutkan hubungan antara desa dengan tanah, juga untuk memberi kekuasaan kepada desa terhadap yasan, tanah pusaka dan sebagainya.

Sifat dan hakikat menguasai tanah dari Negara merupakan pemberian wewenang. Menurut Notonagoro wewenang negara atas tanah dapat menunjukkan suatu kekuasaan tertentu dari negara untuk membangun, mengusahakan, memelihara, dan mengatur hidup bersama yang mengandung beberapa kepentingan, yaitu:

1. Kepentingan negara sebagai negara;
2. Kepentingan umum, yaitu kepentingan rakyat sebagai kesatuan;
3. Kepentingan rakyat bersama atau rakyat bersama-sama;
4. Kepentingan perorangan yang dibantu oleh negara.<sup>310</sup>

Hak menguasai tanah, seperti yang diungkapkan Notonagoro ini, sebagai hak terhadap tanah yang tertinggi di Indonesia yang subjeknya negara. Subjek ini tidak dapat digantikan oleh karena kalau hak menguasai tanah itu dapat dilepaskan dari negara berarti kekuasaan negara terhadap tanah juga dikurangi. Ini suatu hal yang tidak mungkin.<sup>311</sup> Oleh karena tidak dapat dipindahkan dan oleh karena negara itu tidak dapat berakhir dalam lingkungan kemanusiaan, demikian juga hak menguasai tanah tidak dapat berakhir.

---

<sup>309</sup>Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*. Cetakan September. PT. Bina Aksara. Jakarta. Hal. 117.

<sup>310</sup>*Ibid.* Hal. 118.

<sup>311</sup>*Ibid.* Hal. 121.

Mencermati tujuan hak menguasai tanah dalam hubungan negara sebagai subjek tertinggi akan didasarkan pada tujuan negara dan tujuan hukum. Terutama sebagai tujuan hukum agraria dapat dibagi dua, yaitu yang positif dan yang negatif.<sup>312</sup>

Tujuan hukum agraria yang positif ialah untuk mengatur hubungan antara manusia dengan tanah guna memenuhi kebutuhan hidup mengenai tanah, yaitu yang di satu sisi untuk kebutuhan tempat tinggal (etis sosial), dan di sisi lain untuk faktor produksi (sosial ekonomi). Jadi hubungan manusia dengan tanah dengan mengingat objek tanah, harus mempunyai sifat perorangan dan kolektif dalam kesatuan, dan ini juga menjadi tujuan hukum agraria.

Tujuan hukum agraria yang negatif ialah menghindarkan diri dari kekecewaan yang mungkin timbul dari hubungan perorangan antara manusia dengan tanah, dan menghindarkan diri dari kekecewaan yang mungkin timbul sebab hubungan kolektif antara manusia dengan tanah. Khusus tujuan hukum agraria Nasional (Indonesia) tujuannya seperti yang tercantum dalam Pasal 33 Ayat 3 UUD 1945, yaitu untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Masalah hak individu atas tanah ditempatkan dalam hubungannya dengan hak kolektif. Pembangunan hukum agraria dapat dilihat dari sudut subjektif, dari sudut diri manusia, manusia mempunyai sifat dwitunggal. Sifat hubungan antara manusia dengan tanah kecuali sifat perorangan juga mempunyai sifat kolektif. Jadi hak perorangan mempunyai fungsi sosial. Fungsi sosial ini bukan lahir berdasarkan atas hak milik perorangan, juga

---

<sup>312</sup>*Ibid.* Hal. 120.

bukan seperti konseptual Leon Duguit dalam arti sifat atau faktor diri, perorangan dilepaskan.<sup>313</sup>

Fungsi sosial yang dimaksudkan itu bukannya menghilangkan sifat diri, melainkan dalam hak milik tercantum sifat diri dan di samping itu mempunyai sifat kolektif. "Hak milik adalah fungsi sosial", oleh Notonagoro, dimaksudkan sebagai suatu hakikat *hubungan* antara sifat perorangan dan sifat sosial.<sup>314</sup> Hak perorangan ini diatur dalam Pasal 16 UUPA, sedangkan fungsi sosial dari hak-hak yang dimaksudkan diatur di dalam Pasal 6.

Hak penguasaan atas tanah adalah hak-hak yang masing-masing berisikan kewenangan, tugas/kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk *berbuat sesuatu* dengan bidang tanah yang dihaki.<sup>315</sup> Jadi yang membedakan hak penguasaan atas tanah antara yang satu dengan yang lainnya adalah klausul *kebolehan, keharusan, dan larangan untuk berbuat sesuatu* dimaksud. Jika dirinci menurut hierarkinya, hak-hak penguasaan tanah terdiri dari: Hak Bangsa, Hak Menguasai dari Negara, Hak Ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, Hak-hak Perorangan, dan Hak Tanggungan.<sup>316</sup>

Sehubungan dengan hak menguasai sebagai Hak Bangsa Indonesia seperti disebutkan Boedi Harsono tersebut di atas, tanah adalah kepunyaan bersama rakyat Indonesia. Hak penguasaan ini mengandung dua unsur, yaitu:

---

<sup>313</sup>Achmad Sodiki. 1994. *Op.cit.* Hal. 32.

<sup>314</sup>Notonagoro. 1984. *Op.cit.* Hal. 64 dan 65.

<sup>315</sup>Boedi Harsono. 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Cetakan Pertama. Universitas Trisakti. Jakarta. Hal 39.

<sup>316</sup>*Ibid.* Hal. 40 dan 41.

*Pertama*, unsur *kepunyaan* yang termasuk bidang hukum privat,<sup>317</sup>

yang dapat dicermati dari ketentuan Pasal 1 ayat 2 UUPA dinyatakan:

Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan *kekayaan nasional*.

Kata “kekayaan nasional” dalam Pasal 1 ayat 2 UUPA ini, dapat diinterpretasikan adanya sifat keperdataan dalam hubungan unsur “kepunyaan” antara bangsa Indonesia dengan tanah bersama tersebut. Memang hubungan kepunyaan secara etimologi mengandung arti memberi wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai “empu”-nya dalam arti sebagai “tuan”-nya. Jadi dapat berupa pemilikan. Jadi tidak selalu demikian.

Sebagaimana halnya dengan Hak Ulayat, hubungan kepunyaan Hak Bangsa juga bukan hubungan pemilikan. Dalam rangka Hak Bangsa, orang dapat menguasai tanah dengan Hak Milik (Pasal 20 UUPA dan selanjutnya). Kondisi ini tidak dimungkinkan jika hubungan antara Bangsa Indonesia dengan tanah bersama (kolektif) tersebut merupakan hubungan pemilikan.

*Kedua*, unsur tugas mengelola berupa mengatur dan memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama yang menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik.<sup>318</sup> Hal ini di didasari oleh adanya komitmen, bahwa sumber-sumber alam yang merupakan Karunia Tuhan Yang Maha Esa tersebut merupakan salah satu unsur pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran Bangsa sepanjang masa yang dalam Tap MPR No. II/MPR/1998 disebut sebagai Modal Dasar. Oleh karena itu pemberian Karunia tersebut harus diberi arti pula sebagai mengandung *Amanat*, berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik,

---

<sup>317</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 232.

<sup>318</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 233.

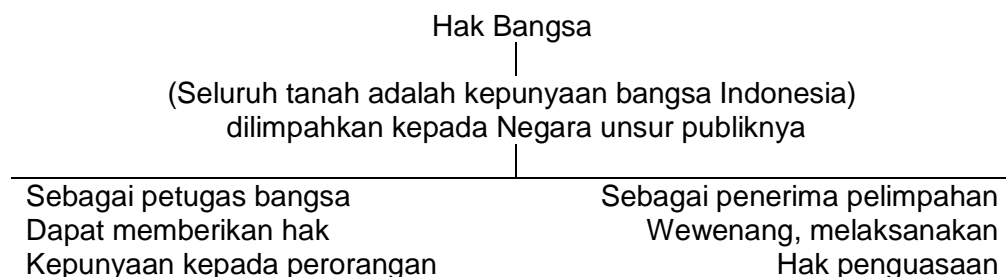


bukan hanya untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasi mendatang.

Karena tanah juga diperuntukkan bagi pemenuhan warga masing-masing dan keluarganya, sehingga dimungkinkan penguasaan dan penggunaan sebagian tanah kepunyaan bersama itu secara perorangan (individual), yang masing-masing dilandasi oleh hak penguasaan perorangan yang disebut dengan hak-hak atas tanah.

Dibandingkan dengan tugas Kepala Adat dalam hukum adat, Boedi Harsono menyebutkan, bahwa pelaksanaan tugas kewenangan mengatur, merencanakan, dan memimpin serta pemeliharaan tanah oleh bangsa Indonesia dilimpahkan kepada negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia. Demikian disebutkan dalam Pasal 2 UUPA.

Pelimpahannya itu tidak termasuk mengenai unsur kepunyaan, tetapi terbatas pada unsur yang bersifat hukum publik. Jadi tanah di wilayah Republik Indonesia merupakan tanah kepunyaan bangsa Indonesia, tanah kepunyaan rakyat Indonesia, tanah kepunyaan bersama rakyat Indonesia dan bukan kepunyaan Negara. Negara dianggap hanya sebagai petugas Bangsa Indonesia. Achmad Sodiki membuat ragaan sebagai berikut:<sup>319</sup>



Lebih lanjut dijelaskan, bahwa berdasarkan konstruksi berpikir ini, berarti Negara dapat memberikan hak atas tanah kepada perorangan sebagai petugas Bangsa Indonesia untuk dipergunakan bagi kepentingan

---

<sup>319</sup>Achmad Sodiki. 1994. *Op.cit.* Hal. 34.

yang bersangkutan. Sebaliknya Negara juga dapat menerima hak atas sebidang tanah dari perorangan karena penyerahan atau karena Ketetapan Undang-undang.

Penerimaan pelimpahan wewenang di bidang hukum publik, berarti Negara berhak melakukan tindakan yang bersifat mengatur hubungan-hubungan hukum baik perbuatan hukum konkret maupun penyelenggaraan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia.

Perorangan diperkenankan mempunyai sesuatu hak atas tanah, berdasarkan Pasal 16 UUPA, seperti hak milik, yaitu hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat Pasal 6 (Pasal 20 ayat 1). Hak milik ini dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain (Pasal 20 ayat 2). Penetapan tentang bagaimana terjadinya hak milik diatur dalam Pasal 22 UUPA, yaitu disebutkan:

- (1) Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah;
- (2) Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
  - a. Penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah;
  - b. Ketentuan Undang-undang.

Ketentuan di atas menunjukkan, bahwa pemilikan tanah tidaklah dihapuskan sebagaimana doktrin komunis, namun masih diakui walaupun dengan beberapa pembatasan. Adalah relevan dengan apa yang diungkapkan Paton: *The real question before the modern world is not*

*whether property shall be destroyed but whether some of the excesses of private ownership of the means of production are to be cut down.*<sup>320</sup>

Pembatasan hak milik atas tanah yang dilakukan oleh Negara dimaksudkan untuk dapat mencegah terjadinya penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas, monopoli swasta di lapangan agraria, kerusakan tanah, membatasi luas pemilikan tanah, melarang pemilikan tanah secara guntai, menelantarkan tanah.

Pembatasan juga meliputi pencabutan hak atas tanah jika tanah diperlukan untuk kepentingan umum, demikian juga mengatur kembali hubungan pemilik tanah dengan penggarap tidak lagi bebas, tetapi ditentukan oleh perundang-undangan. Oleh karena itu campur tangan Negara memang diperlukan untuk mengatur hubungan-hubungan hukum dimaksud secara lebih modern dalam perkembangan dunia yang mengglobal.

Ketentuan UUPA secara jelas mengatur dan menempatkan hak penguasaan pada negara, yang dapat di derivasi kepada daerah swatantra (provinsi dan kabupaten), dan juga kepada masyarakat hukum adat. Padahal kalau mau dicermati kembali, hak menguasai negara itu adalah berasal dari konsep hak ulayat yang diangkat dalam ranah negara. Kondisi ini dapat menyebabkan hak ulayat masyarakat hukum adat dibiarkan semakin kabur. Sedangkan hak milik individu justru akan menjadi semakin jelas, lebih-lebih dengan dimungkinkannya terjadinya individualisasi terhadap tanah-tanah adat yang dulunya merupakan hak milik tidak penuh untuk dikonversi menjadi hak milik pribadi penuh.

---

<sup>320</sup>GW. Paton. 1972. Dalam Achmad Sodiki. 1994. *Op.cit.* Hal.35.

Mencermati pada ketentuan dalam UUPA seperti tersebut semestinya tidak diimplementasikan untuk *memarginalkan* hak-hak atas tanah adat, tapi justru sebaliknya dapat membantu melakukan pendaftaran secara modern dalam upaya memberikan kepastian dan sekaligus keadilan dalam menegasi penguasaan dan pemilikan tanah-tanah adat baik yang di kuasai secara komunal maupun yang dikuasai secara individual. Artinya kegiatan pendaftaran tanah seperti disebutkan dalam UUPA tidak berimplikasi hilangnya status komunal tanah adat yang telah ada, juga tanah-tanah adat yang telah dikuasai oleh para individu setelah didaftarkan tidak menghilangkan pula ikatan hak ulayat (seperti *ayahan* di Bali) yang melekat di atas tanah tersebut. Artinya keberlakuan dari UUPA sampai saat ini masih didampingi oleh hukum adat masyarakat setempat, sehingga UUPA yang dipergunakan sebagai sarana melakukan pembaharuan masyarakat (*social engineering*) di bidang hukum pertanahan tidak melanggar hak-hak masyarakat hukum adat (*desa adat*) di Bali.

#### **6.5. Dampak Ketentuan Konversi Terhadap Hak Penguasaan dan Pemilikan Tanah-Tanah Adat di Bali**

Ketentuan konversi dalam UUPA (Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 diatur dalam beberapa pasal, yaitu antara lain:

##### **Pasal I**

- (1) Hak *eigendom* atas tanah yang ada mulai berlakunya Undang-undang ini sejak saat tersebut menjadi hak milik, kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21;
- (2) Hak *eigendom* kepunyaan Pemerintah Negara Asing, yang dipergunakan untuk kepentingan rumah kediaman kepada perwakilan dan gedung kedutaan, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak pakai tersebut dalam Pasal 41 Ayat (1) yang akan berlangsung selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tersebut di atas;

- (3) Hak *eigendom* kepunyaan orang asing, seorang warga negara di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan-badan hukum, yang tidak ditunjuk oleh pemerintah sebagai dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan tersebut dalam Pasal 35 ayat (1) dengan jangka waktu 20 tahun;
- (4) Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (1) Pasal ini dibebani dengan hak-hak *erfpacht*, maka hak *opstaal* dan hak *erfpacht* itu sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak guna bangunan dalam Pasal 35 ayat (1), yang membebani hak milik yang bersangkutan selama sisa waktu hak *opstaal* atau hak *erfpacht* tersebut di atas, tetapi selamanya 20 Tahun;
- (5) Jika hak *eigendom* tersebut dalam ayat (3) pasal ini dibebani dengan hak *opstaal* atau hak *erfpacht*, maka hubungan antara yang mempunyai hak *eigendom* tersebut dan pemegang hak *opstaal* atau hak *erfpacht* selanjutnya diselesaikan menurut pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Agraria.
- (6) Hak-hak *hypotheek*, *servituut*, *vruchtgebruik* dan hak-hak lain yang membebani hak *eigendom* tetap membebani hak milik dan hak guna bangunan tersebut dalam ayat (!) dan (3) pasal ini, sedang hak-hak tersebut menjadi suatu hak menurut Undang-undang ini.

## **Pasal II**

- (1) hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam Pasal 20 ayat (1) seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu: hak *agrarisch eigendom*, milik, andarbeni, yasan, hak atas *druwe*, Hak atas *druwe* desa, *jeseni*, *grant*, *Sultan*, *landerijenbezitrecht*, *altijddurende erfpacht*, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam Pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang mempunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam Pasal 21;
- (2) Hak-hak tersebut dalam ayat (1) kepunyaan orang asing, warga negara yang di samping kewarganegaraan Indonesia mempunyai kewarganegaraan asing dan badan hukum yang tidak ditunjuk oleh Pemerintah sebagai yang dimaksud dalam Pasal 21 ayat (2) menjadi hak guna usaha atau hak guna bangunan sesuai dengan peruntukan tanahnya, sebagai yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria.

Tanah-tanah adat di Bali sesuai dengan ketentuan konversi dari

UUPA tercantum dalam Pasal II seperti tersebut di atas yang disebut dengan

*tanah hak atas druwe* atau *tanah hak atas druwe desa*. Tanah-tanah adat ini lebih dikenal dengan nama tanah-tanah *ayah* atau tanah *druwe desa*. Tanah *druwe desa* ini seperti telah disebutkan di atas, terdiri dari tanah *sertra*, tanah pasar, tanah *laba pura*, tanah PKD, tanah AYDS, sumber air, *loloan*.

Dari tanah adat ini, nampak ada tiga subjek hak yang dapat melakukan permohonan konversi menjadi tanah hak milik, yaitu: *desa adat*, *pura*, *krama desa adat*. Jika Tanah-tanah adat berupa PKD dan AYDS semuanya dikonversi menjadi hak milik (pribadi penuh), lama kelamaan akan dapat mengaburkan sifat *ayahan* yang melekat pada tanah adat itu. Secara normatif eks pemegang tanah adat dimaksud, tidak lagi dibebani kewajiban (*ayahan*) dan sifat komunalistik religio magis dari tanah tersebut juga akan hilang. *Awig-awig* *desa adat* tidak lagi mempunyai kewenangan untuk mengaturnya. Pada gilirannya *eks* tanah-tanah adat ini dapat dialihkan kepada orang “asing” (*bukan krama desa*) di luar pengawasan *kepala adat* (*prajuru adat*). Bila ini terjadi berarti bertentangan dengan hukum agama masyarakat hukum adat yang berangkutan seperti yang diatur dalam Pasal 5 UUPA,<sup>321</sup> karena *eks* tanah adat dapat saja dimiliki oleh orang-orang yang tidak mampu melakukan *ayahan* ke *desa adat* karena terkait dengan *Kahyangan Tiga* dan *pura* lainnya terutama *ayahan* tenaga. Kecuali jika semua *ayahan* fisik itu dapat diganti dengan “*uang*”. Kondisi ini akan semakin parah jika semua pemegang atau pemilik tanah-tanah *eks* tanah adat (PKD dan AYDS) membayar *ayahan* ke *desa* atau ke *pura desa*.

---

<sup>321</sup>Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan Sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada *hukum agama*.

Konversi tanah AYDS atau PKD di beberapa desa adat tampaknya disambut baik oleh masyarakat hukum adat, terutama oleh pihak yang kebetulan menguasai tanah adat dimaksud dengan berbagai latar belakang, seperti yang terjadi di *Desa Adat Tamanbali Bangli* melalui Proyek Operasi Nasional Agraria Provinsi Bali Tahun 1985/1986 telah dilakukan konversi tanah-tanah adat berupa PKD dan AYDS, yaitu yang dapat dilihat melalui tabel di bawah ini:

TABEL KONVERSI DI DESA TAMANBALI BANGLI 1985/1986

No	Pemohon	Letak/Subak	No.Pipil, Persil, kls	Jenis Tanah	Luas (m2)
1	I W. Surata	Sidawa	124, 112 ,II	AYDS	2600
2	I Dyarna	Ds. Tamanbali No.56 a	81, 2b, III	AYDS Pertanian	1400
3	Ni Nym Kedek I Ngh Sudi I Kt Deri	Ds. Tamanbali No.56 a	214, 26a, I	AYDS Pertanian	350
No	Pemohon	Letak/Subak	No.Pipil, Persil, kls	Jenis Tanah	Luas (m2)
4	Ni Nym Kedek I Ngh Sudi I Kt Deri	Ds. Tamanbali No.56 a	213, 26b, III	AYDS Pertanian	100
5	Ni Nym Kedek I Ngh Sudi I K Deri	Ds. Tamanbali No.56 a	314, 138, I	PKD Perumahan	600
6	I Ngh Radia	Ds. Tamanbali No.56 a	74, 134, I	PKD Perumahan	850
7	Ni W Rabad	Ds. Tamanbali No.56 a	355, 135, I	PKD Perumahan	850
8	I W Saju	Br. Kawan Kel. Kawan Bangli.	89, 24, I	AYDS Pertanian	5200
9	I W Purna I Ngh Merta I W Partama	Br. Siladan Tamanbali 56a Sidawa Bangli	450, 25, I	AYDS Pertanian	700
10	I Ngh Dunia I Nym Kereg	Br. Siladan Ds Tamanbali 56a Bangli	185, 129, I	PKD Perumahan	1400

11	I Nym Kerta	Br. Siladan Ds Tamanbali 56a Bangli	588, 130, I	Pertanian	300
12	I Nym Kerta	Br. Siladan Ds Tamanbali 56a Bangli	588, 130, I	Pertanian	800
13	I K Bigbig	Br. Siladan Ds Tamanbali 56a Bangli	445, 23, I	AYDS Pertanian	700
14	I K Bigbig	Br. Siladan Ds Tamanbali 56a Bangli	68, 132, I	PKD Perumahan	850
15	Got M Kaler	Br. Pande Sidawa Tamanbali 56a Bangli	602, 109. I	PKD Perumahan	900
16	I Koci	Br. Pande Sidawa Tamanbali 56a Bangli	191, 113, II	PKD Perumahan	900
17	I W Regeg	Br. Pande Sidawa Tamanbali 56a Bangli	168, 50, II	AYDS Pertanian	2900
18	I W Regeg	Br. Pande Sidawa Tamanbali 56a Bangli	160, 133, II	PKD Perumahan	400
19	I W Kebet	Br. Pande Sidawa Tamanbali 56a Bangli	605, 106, II	PKD Perumahan	700
20	DW GD Tantera	Br. Dadia Ds Tamanbali 56a Bangli	480, 106, II	PKD Perumahan	700
21	Pande Yatna	Br. Pande Ds Tamanbali 56a Bangli	136, 128, I	AYDS Pertanian	2200
22	I Nurasta	Br. Gaga Ds Tamanbali 56a Bangli	478, I	PKD Perumahan	950

Sumber: Lampiran pengumuman pertama persertifikatan hak atas tanah pada Proyek Operasi Nasional (PRONA) Agraria Provinsi Bali Tahun 1985/1986.



Di desa adat lain di Bali, konversi tanah-tanah adat ini juga tidak dapat dihindarkan, seperti yang terjadi di *Desa Adat Kemenuh Gianyar*. Hampir semua tanah AYDS telah dikonversi sebagai akibat telah dikeluarkan surat pajak sejak masa pemerintahan Hindia Belanda, sehingga saat ini tanah AYDS sulit dijumpai. Sedangkan tanah PKD masih ada<sup>322</sup>.

Di *Desa Adat Ngis Karangasem*, tanah-tanah AYDS hanya dikuasai oleh *krama desa seket lima*, yaitu *krama desa* yang dianggap keturunan dari para leluhur yang dianggap telah berjasa pada jaman dahulu dalam membuka hutan lebat (*nges*) menjadi desa (*Ngis*) seperti sekarang. Tanah AYDS ini pun sebagian besar sudah disertifikatkan atas nama *krama* yang secara riil menguasai tanah dimaksud, yaitu kurang lebih tahun 1982, yaitu saat ada Proyek Rehabilitasi Perkebunan Tanaman Ekspor (PRPTE) dari Dinas Perkebunan untuk memberikan bantuan kredit dalam bentuk pupuk dan sarana produksi pertanian (*Saprotan*) termasuk bantuan untuk mensertifikatkan tanah-tanah AYDS yang sudah dikuasainya sejak dahulu. Sertifikatnya kemudian dijadikan agunan di BRI atas kredit yang diberikan itu.<sup>323</sup> Walaupun telah disertifikatkan, status *ayahan* masih melekatinya, konsekuensinya pada setiap kegiatan upacara keagamaan di *desa adat*, *krama seket lima* menjadi *inti* pelaksanaannya dari aspek tenaga, dan juga ditambah *ayahan* berupa bahan-bahan upacara yang sudah barang tentu lebih banyak dipikul dibandingkan dengan *krama biasa* yang lainnya.

Saat ini memang status *ayahan* pada AYDS yang sudah disertifikatkan masih ada, namun sejarah perjalanan waktu akan terus mengujinya, apakah status *ayahannya* akan dapat tetap melekatinya, apabila

---

<sup>322</sup>Wawancara dengan mantan *prajuru adat Desa Adat Kemenuh Gianyar* tanggal 8 Agustus 2008.

<sup>323</sup>Wawancara dengan *prajuru Desa Adat Ngis Karangasem* tanggal 5 dan 10 Januari 2009.

sudah ada pergantian generasi yang secara pasti akan terjadi, karena tanah dimaksud akan diterima lanjutan (diwariskan) kepada generasi berikutnya yang sudah barang tentu tidak tahu asal usul tanah yang diterima tersebut.

Secara riil akan tampak hak individu menjadi semakin kuat, sedangkan hak komunal (*desa adat*) menjadi melemah, dan bahkan hilang sama sekali. Adalah relevan dengan konsep *mulur-mungkret* yang dinyatakan Iman Sudiyat tentang hubungan hak-hak persekutuan dan hak-hak perorangan setiap anggotanya yang saling mempengaruhi.

Maksud dari ketentuan konversi ini memang ditujukan untuk dapat lebih menjamin nilai kepastian hukum terhadap hak atas tanah, di mana UUPA memang lebih kental mengarah pada nuansa individualisasi terhadap hak milik atas tanah. Ketentuan ini tampaknya akan kontradiktif apabila dibandingkan dengan Konsiderans/Berpendapat dan Pasal 5 dari UUPA itu sendiri yang mengakui hukum adat sebagai sumber utama dan juga sebagai pelengkap dalam pembentukan HTN.

Berbeda dengan maksud ketentuan Pasal 3 UUPA, di mana pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa. Ini mengindikasikan, bahwa negara mengakui eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat jika memang dalam kenyataannya masih ada, sehingga hak komunal masih diakui dengan catatan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara. Namun apabila semua tanah adat tanah *ayah* (PKD dan AYDS) dikonversi menjadi hak milik pribadi penuh, berarti akan terjadi pembatasan berlakunya hak ulayat desa yang selanjutnya tidak mungkin untuk dihidupkan lagi.

Memang di satu sisi, UUPA berfungsi sebagai sarana rekayasa masyarakat (*a tool of social engineering*) yang diharapkan dapat membawa perubahan pada perilaku hukum warga masyarakat, yaitu terutama pada sistem pendaftaran tanah (*rechtskadaster*). Sarana Pembaharuan ini akan sangat tepat apabila untuk pendaftaran tanah-tanah adat ini tidak dilakukan dengan melakukan perubahan terhadap subjek haknya atau tidak merubah status tanah adat dimaksud. Artinya subjek hak yang akan mendaftarkan tanah-tanah adat ini tetap dilakukan oleh *desa adat*. Sedangkan untuk tanah adat yang dikuasai individu (tanah pribadi tidak penuh) selayaknya *status* tanahnya tidak ikut berubah, apakah sebagai PKD atau AYDS atau dengan kata lain identitas tanahnya baik sebagai PKD atau AYDS tidak dihilangkan setelah diadakan konversi dan dicarikan padanannya dalam UUPA, seperti HP untuk AYDS, dan HGB untuk PKD yang diletakkan di atas Hak Milik atau Hak Pengelolaan (HPL) *desa adat* sebagai masyarakat hukum adat seperti disebutkan di atas, sehingga UUPA dengan hukum adat secara riil dapat saling berdampingan dalam arti dapat saling mengisi dalam hubungan fungsional. Di lain pihak untuk dapat memenuhi Fungsi sebagai sarana rekayasa atau pembaharuan dalam masyarakat (*social engineering*), UUPA harus mampu melindungi beberapa kepentingan, yaitu: Kepentingan umum (*public interest*), kepentingan masyarakat (*social interest*), dan kepentingan pribadi (*private interest*).

Fungsi hukum sebagai sarana rekayasa atau pembaharuan dari UUPA baru dapat dilaksanakan sebatas tanah *laba pura*, yaitu dengan ditunjuknya *pura* sebagai badan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah sesuai dengan PP Nomor 38 Tahun 1963 jo Keputusan Menteri Dalam

Negeri No. SK.556/DJA/1986. Oleh karena sejak Tahun 1986 persekutuan *pengempon pura* baru dapat mendaftarkan tanah *laba puranya* atas nama *pura*, di mana sebelumnya ada yang didaftarkan atas nama pribadi *prajuru* (pengurus) *pura* atau pribadi *pemangku* (petugas keagamaan yang khusus diangkat di *pura* yang bersangkutan).

Sebenarnya sejak dikeluarkannya UUPA masyarakat hukum adat di Bali baik secara komunal maupun secara individual berkehendak untuk dapat mendaftarkan hak atas tanahnya yang selama ini dikuasanya baik secara *de facto* maupun secara *de jure* dalam konsep hukum adat, sehingga akhirnya mendapatkan sertifikat. Kenyataan ini memang dapat dijadikan dasar permohonan hak, seperti keterangan sporadik yang dibuat oleh Kepala *Desa Dinas*.<sup>324</sup>

*Desa adat* di Bali sebagai salah satu persekutuan hukum yang ada di wilayah negara Republik Indonesia mempunyai karakteristik yang sangat khas dibandingkan dengan persekutuan lainnya terutama dari ciri komunal religio magisnya yang sangat kental, sehingga jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 1 huruf c, dan d PP No. 38 Tahun 1963, yang secara limitatif menegaskan, bahwa Badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah antara lain: Badan-badan keagamaan, *yang ditunjuk* oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama, dan Badan-badan sosial, *yang ditunjuk* oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial, maka *desa adat* telah memenuhi kriteria sebagai badan sosial yang religius. Namun sampai saat ini *belum ditunjuk* sebagai badan hukum yang dapat memiliki hak atas tanah.

---

<sup>324</sup>Wawancara dengan Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Bangli cq. Kasi Sengketa Konflik dan Perkara dan Kasi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah (HTPT) 25 Juli 2008. Juga wawancara dengan Kepala Desa Tusan tanggal 1 Juni 2008.

Mencermati pada kondisi di atas, dapat dinyatakan bahwa dampak positif dari adanya ketentuan tentang konversi dari UUPA adalah dapat lebih menjamin adanya kepastian hukum terhadap hak penguasaan dan pemilikan tanah, sehingga juga berdampak pada adanya kepastian terhadap perlindungannya.

Di samping itu, ketentuan konversi ini mempunyai dampak negatif, yaitu adanya individualisasi terhadap penguasaan dan pemilikan tanah-tanah adat yang dulunya bersifat komunal religius, juga penguasaan dan pemilikannya lebih bersifat individual sekularistik yang dulunya bercorak komunal religio magis. Oleh karena itu penguasaannya tidak lagi diikat oleh sistem “*ayahan*” dalam persekutuan (*desa adat*) tapi sudah terlepas dari akar budayanya, akhirnya dapat memunculkan sikap eksklusivisme pemilikinya terutama dalam pengasingannya, karena tidak tunduk lagi pada ketentuan hukum adat setempat (*awig-awig desa adat*).

Bahaya akan semakin dekat jika *desa adat* tidak segera sadar dan tidak cerdas menyikapinya, karena selama ini proses konversi hanya melibatkan pemerintahan *desa dinas*, padahal tanah-tanah yang dikonversi itu merupakan tanah-tanah adat sebagai tanah ulayat yang seharusnya tunduk pada ketentuan hukum adat dan struktur pemerintahan adat. Proses pengumuman sebagai pelaksanaan asas publisitas dalam UUPA hanya merupakan lembar pengumuman yang dibuat oleh Kantor Pertanahan yang ditujukan kepada Kepala Desa (*dinas*) letak tanah dimaksud untuk ditempelkan. Namun jika mau dipahami corak hukum adat di Bali, sebenarnya pelaksanaan pengumuman ini dapat dipadukan dengan lembaga “*siar*” yang dikenal dalam hukum adat sebagai perwujudan corak terang, di mana proses “*siar*” dapat dilakukan dalam *paruman* di *desa adat* atau di

*banjar* yang biasanya diadakan setiap bulan (35 hari dalam hitungan Bali), yaitu dengan mengambil bertemunya hari (*sapta wara*) dengan *.panca wara*, seperti Minggu Pon. Artinya proses pengumumannya tidak hanya dilakukan di Kantor Kepala Desa (dinas) dengan cara menempelkan lembar pengumuman, juga disertai pelibatan *prajuru adat* untuk diajak bekerja sama (fungsi koordinatif) melakukan *siar* saat dilakukan *paruman*.

Tanah sebagai wilayah merupakan salah unsur esensial dari persekutuan (*desa adat*), sehingga apabila dilakukan konversi, hendaknya tidak sampai menghilangkan status tanah dan subjek pemegang haknya, sehingga terjadi ko-eksistensi *kekuatan* antara UUPA sebagai hukum nasional dengan hukum adat sebagai hukum lokal yang semestinya dapat ditampakkan, sehingga ide awal dalam penyusunan UUPA, yaitu kata “berdasar” dan “ialah” hukum adat dimaksudkan agar sifat pendaftaran dalam UUPA mampu mengadopsi filosofi adat dan taat asas.<sup>325</sup>

---

<sup>325</sup>Herman Soesangobeng. 2000. “Pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatera Barat dengan Contoh Pilot Proyek Pendaftaran Tanah di Desa Tiga Jangko, Kecamatan Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar”. Dalam Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatera Barat yang diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Barat pada Tanggal 23-24 Oktober 2000 di Padang. H. Syofyan Jalalludin. Ed. Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat. Hal. 117.

## BAB VII

### PENGAKUAN DAN PERLINDUNGAN NEGARA TERHADAP HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH ADAT

#### 7.1. Pengakuan dan Perlindungan Negara Perspektif Filosofis

Penguasaan secara konseptual awalnya hanya dilihat sebagai adanya hubungan nyata (sedemikian dekat) antara orang (subjek) dengan barangnya (objek), juga yang disertai adanya sikap batin bahwa subjek yang bersangkutan memang mempunyai keinginan untuk menguasai atau menggunakan objeknya. Penguasaan menjadi penting ketika orang mau mengembangkan hubungan dengan orang lain, bahkan untuk mempertahankan kelangsungan hidupnya dengan baik, karena pemenuhan kebutuhan pokok manusia hanya dapat berjalan, apabila dalam masyarakat orang boleh menguasai bahan makanan, pakaian, perumahan yang diperlukannya.<sup>326</sup> Karena itu penguasaan atas suatu barang merupakan modal yang penting dalam kehidupan manusia dan juga kehidupan masyarakat.

Sekali pun penguasaan adalah bersifat faktual, namun hukum pun dituntut untuk memberikan keputusan mengenai hal itu. Apabila hukum mulai masuk maka ia harus memutuskan apakah seseorang akan mendapat perlindungan atautakah tidak. Apabila ia memutuskan untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap penguasaan seseorang atas suatu barang, maka ia akan melindungi orang tersebut dari gangguan orang-orang lain. Dengan demikian penguasaan di samping mempunyai arti fisik, juga yuridis.<sup>327</sup>

---

<sup>326</sup>Satjipto Rahardjo. 1982. *Loc.cit.*

<sup>327</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 23.

Kedua aspek penguasaan ini pada dasarnya menginginkan adanya pengakuan dan perlindungan dari gangguan orang lain. Memang dalam penguasaan dalam arti yuridis ini, pengakuan dan pelindungannya akan menjadi lebih jelas dan tegas karena dilandasi hak, yang dilindungi hukum dan umumnya memberi kewenangan kepada pemegang hak untuk menguasai secara fisik tanah yang dihaki. Dalam penguasaan ini juga terkandung sifat pemilikan di dalamnya, yaitu adanya serangkaian hak artinya suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk ikut menikmati sumber umum maupun suatu hak perseorangan atas harta benda tertentu.

Kondisi ini juga relevan dengan paham hukum kodrat, karena menurut anggapan Yunani seperti Cicero, dinyatakan bahwa apa yang dihasilkan alam untuk digunakan secara bersama harus dipertahankan dan dihargai. Jadi secara alamiah hanya ada milik bersama, sedangkan hak milik pribadi hanya bersifat artifisial.<sup>328</sup>

Norma utama keadilan menentukan, agar manusia tidak sampai saling merugikan dan agar manusia menggunakan harta milik secara tepat, dengan tujuan untuk menjaga keutuhan kosmopolis, menjaga ikatan persaudaraan universal antara umat manusia. Sasarannya adalah agar kehidupan yang harmonis dan serasi di antara manusia tidak sampai terganggu atau hancur dalam kaitan pemanfaatan milik bersama tersebut.

Konseptual atau falsafah yang mendasari hukum adat mengenai tanah adalah konseptual komunalistik religius.<sup>329</sup> Oleh karena itu hukum

---

<sup>328</sup>A. Sonny Keraf. 2001. *Loc.cit.*

<sup>329</sup>Oloan Sitorus. 2004. *Loc.cit.*



adat memandang kehidupan individu sebagai kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan kepada masyarakat.<sup>330</sup>

Berdasarkan konsepsi tersebut, tanah ulayat sebagai hak kepemilikan bersama dari suatu masyarakat hukum adat dipandang sebagai tanah bersama yang merupakan “pemberian/anugerah” dari suatu kekuatan gaib. Dengan demikian hak ulayat yang menjadi lingkungan pemberi kehidupan bagi masyarakat adat dipandang sebagai tanah bersama, sehingga semua hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut.

Merujuk hukum adat seperti diungkapkan Herman Soesang Obeng: pemilikan secara individual timbul apabila syarat *de facto* berupa bertempat tinggal dalam masyarakat hukum, mengerjakan tanah secara terus menerus, dan syarat *de jure* berupa pengakuan masyarakat akan pemilikan tersebut, berlaku secara bersamaan dalam diri pribadi yang bersangkutan.<sup>331</sup>

Mencermati tanah-tanah adat di Bali, dapat dinyatakan sebagai tanah bersama yang dikuasai dan dimiliki (*padruwen*) *desa adat*, yang penguasaannya ada yang telah diserahkan (*diderivatif*)<sup>332</sup> kepada *krama* secara individual yang disebut sebagai hak milik tidak penuh seperti PKD, AYDS (hak pakai dalam UUPA), *tanah catu* atau *tanah bukti*, namun semuanya itu masih dalam regulasi negara (hak bangsa).

Manusia agar dapat mempertahankan hidupnya wajib memiliki sesuatu dalam kekuasaannya dan menggunakannya demi tujuan tersebut. Oleh karena itu Grotius membedakan antara milik pribadi dan apa yang menjadi bagian dari pribadi seseorang atau apa yang disebut **suum** (miliknya), yaitu yang mencakup kehidupan seseorang, anggota tubuhnya,

---

<sup>330</sup>R. Supomo. 1983. *Loc.cit*

<sup>331</sup>Herman Soesang Obeng . 1975. *Loc.cit*.

<sup>332</sup>Pelimpahan kekuasaan yang bersifat derivatif oleh Sowoto Mulyosudarmo dinyatakan sebagai pelimpahan kekuasaan, yaitu dari kekuasaan yang telah ada dialihkan kepada pihak lain.

kebebasannya, tetapi juga menyangkut nama baik, kehormatannya. Grotius memandang semuanya ini sebagai hak asasi karena merupakan bagian dari milik seseorang sebelum seseorang memiliki barang-barang milik pribadi. Jadi *suum* ada sebelum ada hukum positif, ditetapkan oleh hukum kodrat bukan oleh hukum sipil. Oleh karena itu menurut hukum kodrat, *suum* itu harus dilindungi, dihargai, dan dijamin. Setiap pelanggaran dianggap sebagai suatu ketidakadilan.<sup>333</sup>

Keadilan dalam hal ini terletak dalam sikap menahan diri agar tidak sampai melanggar *suum* dan barang milik pribadi seseorang lain. Oleh karena itu aturan keadilan sesungguhnya menentukan apa hak setiap individu. Setiap orang pantas menuntut dan mengklaim hak-hak ini, bahkan memaksa orang lain untuk menghargainya. Ini disebut hak dalam arti yang sebenarnya yang oleh Grotius disebut hak sempurna (*perfect rights*) yang kemudian melahirkan keadilan.

Grotius beranggapan, bahwa hak milik pribadi bersifat *eksklusif*, artinya pemilik barang mempunyai hak sedemikian rupa sehingga ia mempunyai kekuasaan untuk mempertahankan dan menggunakan secara eksklusif dengan tidak memberi kemungkinan bagi orang lain untuk menuntut hak yang sama atas barang tersebut. Eksklusivisme ini tampaknya tidak cocok dengan pemilikan dalam hukum adat yang bercorak komunal. Adalah relevan dengan konsepsinya Thomas Aquinas, tentang hak pribadi dalam semangat komunal, jadi ada fungsi sosialnya terutama dalam hal *hak menggunakannya*, sehingga hak milik pribadi tidak dipandang secara eksklusif, tapi inklusif. Artinya barang milik pribadi yang secara sukarela

---

<sup>333</sup>A. Sonny Keraf. 2001. *Op.cit.* Hal. 61

akan digunakan bersama dengan orang lain dan juga untuk mereka yang membutuhkan.<sup>334</sup>

Jhon Rawls dengan konsep “keadilan sebagai “*fairness*”<sup>335</sup> dalam satu aspeknya menunjuk kepada nilai yang mengarahkan setiap pihak untuk memberikan perlindungan atas hak-hak yang dijamin oleh hukum (unsur hak). Sedangkan di sisi lain, perlindungan ini pada akhirnya harus memberikan manfaat kepada setiap individu (unsur manfaat).

Mencermati deskripsi di atas dapat dinyatakan, bahwa masalah penguasaan dan kepemilikan menjadi hal yang sangat urgen untuk dapat menjadikan manusia lebih bermartabat, dan bersaing dalam perkembangan global, karena bagaimanapun juga masalah kepemilikan akan dapat menjadikan manusia merasa lebih bertanggung jawab terhadap apa yang dimiliki. Kondisi ini relevan dengan perkembangan yang memberikan ruang gerak lebih besar ke arah hak kepemilikan individual dalam hukum positif di Indonesia, seperti UUPA.

Tujuan dibentuknya UUPA seperti yang direfleksikan dalam politik hukumnya adalah untuk dapat membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, dan juga agar dicapai adanya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan sesuai dengan perkembangan dunia yang semakin mengglobal.

Berdasarkan filosofi dan ajaran moral tentang pembentukan negara, yang mengkonsepsikan “**pengakuan**” sebagai pernyataan penerimaan dan pemberian status keabsahan oleh negara dan dalam hukum negara terhadap eksistensi hukum dan hak-hak warga negara baik sebagai

---

<sup>334</sup>A. Sonny Keraf. *Op.cit.* Hal. 56.

<sup>335</sup>John Rawls. 1971. *Loc.cit.*

perorangan maupun kesatuan masyarakat sebagai perwujudan kewajiban konstitutif dari negara untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak-hak asasi warga negara, maka secara filosofis negara mempunyai kewajiban untuk tidak melanggar hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah-tanah adat masyarakat hukum adat (**menghormati**), dan juga sekaligus berkewajiban melindungi dalam arti mencegah dan menindak pelanggarannya (**melindungi**). Oleh Philipus M. Hadjon dikenal perlindungan hukum yang *preventif* dan perlindungan hukum yang *represif*. Di samping itu juga ada kewajiban untuk **memenuhi** dalam arti mengharuskan pemerintah mengevaluasi berbagai kebijakan dan peraturan serta merencanakan dan melaksanakan kebijakan untuk dinikmatinya hak masyarakat hukum adat terutama dalam penguasaan dan kepemilikan tanah adatnya.

## **7.2. Pengakuan dan Perlindungan Negara Perspektif Yuridis**

Secara filosofis, negara mempunyai kewajiban untuk mengakui dalam arti menghormati sekaligus melindungi serta memenuhi apa yang menjadi hak setiap warga negaranya. Salah satunya berupa hak penguasaan dan kepemilikan tanah adat yang sampai saat ini masih dirasakan samar, seolah-olah penguasaan dan kepemilikan tanah adat oleh *desa adat* di Bali tidak mendapat akses secara penuh dari UUPA dan peraturan perundang-undangan lainnya. Untuk itu perlu diadakan penelusuran terhadap pasal-pasal dalam UUPA sebagai ketentuan pokok agraria, dan peraturan tentang ketentuan konversi hak atas tanah, juga dari peraturan perundangan lainnya.

Sebagai lembaga hak milik atas tanah, lembaga konversi mempunyai peranan yang amat penting dalam proses terjadinya *hak milik* melalui

pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak pribadi atas tanah terdahulu. Ini berarti, bahwa lembaga konversi yang diatur dalam UUPA merupakan akses terhadap keberadaan hak milik pribadi atas tanah sebagai bagian dari hak asasi manusia.<sup>336</sup>

Pasal 20 ayat (1) UUPA pada dasarnya menyebutkan, bahwa Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat fungsi sosialnya (Pasal 6 UUPA).

Pemberian sifat terkuat dan terpenuh, tidak diartikan bahwa hak itu merupakan hak yang paling mutlak tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, sebagai hak *eigendom* dalam pengertian aslinya. Demikian disebutkan dalam memori penjelasan UUPA. Sifat yang demikian jelas bertentangan dengan sifat hukum adat dan fungsi sosial seperti dimaksud oleh Pasal 6 UUPA terhadap tiap-tiap hak atas tanah. Arti kuat dan terpenuh dari hak milik, dimaksudkan untuk dapat membedakan dengan hak guna bangunan (HGB), hak guna usaha (HGU), hak pakai (HP), dan hak-hak lainnya. Turun temurun, artinya bahwa hak milik dapat diwariskan terus menerus, dialihkan kepada orang lain tanpa perlu diturunkan derajat haknya. Sifat khas dan khusus dari hak milik adalah tidak dibatasi oleh waktu dan diberikan untuk waktu yang tidak terbatas lamanya, yaitu selama hak milik itu masih diakui.

Fungsi sosial dari hak milik dalam penjelasan UUPA ditegaskan, bahwa seseorang tidak boleh semata-mata mempergunakan tanah untuk pribadinya atau dipakainya tanah yang mengakibatkan merugikan masyarakat. Demikian pula pemilik tanah tidak dapat dibenarkan jika ia tidak mengerjakan tanahnya apalagi dalam masa serba kekurangan bahan

---

<sup>336</sup>Aslan Noor. 2006. *Op.cit.* Hal. 81.

makanan, maka fungsi tanah sangat penting untuk menghasilkan bahan makanan. Di atas tanah seseorang terkandung hak orang lain.<sup>337</sup> Fungsi sosial hak milik ini relevan dengan paham hukum kodrat Thomas Aquinas yang disebut “hak milik pribadi dalam semangat komunal”, artinya tidak bersifat eksklusif, melainkan inklusif.<sup>338</sup>

Notonagoro kemudian merinci makna hak milik atas tanah, yaitu sebagai berikut:

- (1) Merupakan hak atas tanah terkuat bahkan menurut Pasal 20 ayat (1) UUPA adalah yang terkuat, artinya mudah dihapus dan mudah dipertahankan terhadap gangguan pihak lain;
- (2) Merupakan hak turun temurun dan dapat beralih kepada ahli waris yang berhak;
- (3) Dapat menjadi hak induk, tetapi tidak berinduk pada hak-hak atas tanah lainnya, berarti hak milik dapat dibebani dengan hak-hak atas tanah lainnya, seperti HGB, HGU, HP, hak sewa, hak gadai, hak bagi hasil, dan hak numpang karang;
- (4) Dapat dijadikan jaminan hutang dengan dibebani hak tanggungan (dahulu *hypotheek* dan *credietverband*);
- (5) Dapat dialihkan, seperti dijual, ditukar dengan benda lain, dihibahkan, dan diberikan dengan wasiat;
- (6) Dapat dilepaskan dengan yang punya, sehingga tanahnya menjadi tanah yang dikuasai oleh negara;
- (7) Dapat diwakafkan;
- (8) Pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali terhadap orang yang memegang benda tersebut.<sup>339</sup>

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat dari haknya, sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang punya tanah maupun bagi masyarakat dan negara. Hal prinsip dari fungsi

---

<sup>337</sup>AP. Perlindungan. 1998. *Op.cit.* Hal. 66.

<sup>338</sup>A . Sonny Keraf. 2001. *Op.cit.* Hal. 57.

<sup>339</sup>Dalam Eddy Ruchiyat. 1995. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*. Edisi Revisi. Cetakan V. Alumni. Bandung. Hal. 50-51.

sosial adalah dalam pelaksanaannya, kepentingan individu tidak terdesak sama sekali oleh kepentingan umum. Kepentingan masyarakat dan individu harus saling mengimbangi, sehingga pada gilirannya akan tercapai tujuan pokok dalam UUPA, yaitu kemakmuran, keadilan, dan kebahagiaan bagi seluruh rakyatnya.

Terjadinya hak milik atas tanah merupakan dasar timbulnya hubungan hukum antara subjek dengan tanah sebagai objek hak. Hak milik pada dasarnya dapat terjadi secara orisinal dan derivatif (sekunder) yang mengandung unsur, ciri, dan sifat masing-masing.<sup>340</sup> Secara orisinal hak milik terjadi berdasarkan hukum adat, sedangkan secara derivatif ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>341</sup>

Menurut UUPA, hak milik dapat terjadi karena lima hal, yaitu sebagai berikut:

- (1) Menurut hukum adat;
- (2) Penetapan pemerintah;
- (3) Karena Undang-undang;
- (4) Ketentuan konversi;
- (5) Karena peningkatan hak.<sup>342</sup>

Hak milik menurut hukum adat dapat terjadi karena pembukaan hutan (*occupation*) yang menjadi bagian tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat. Terjadinya hak milik karena penetapan pemerintah adalah pemberian tanah yang dilakukan oleh pemerintah kepada subjek hak yang memenuhi syarat-syarat tertentu seperti diatur dalam Pasal 21 UUPA. Terjadinya hak milik karena undang-undang adalah pemberian hak oleh pemerintah kepada

---

<sup>340</sup>Aslan Noor. 2006. *Op.cit.* Hal. 84.

<sup>341</sup>Aslan Noor. 2006. *Loc. .cit.*

<sup>342</sup>Pasal 50 UUPA jo Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1997 jo Kep. Meneg. Agraria/Kepala BPN No.2 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah Untuk Rumah Tinggal yang Telah Dibeli oleh Pegawai negeri dari Pemerintah jo Kep. Meneg. Agraria/Kepala BPN No.6 Tahun 1998 tentang Pemberian Hak Milik atas Tanah untuk Rumah Tinggal.

subjek hak yang memenuhi syarat sebagai yang prioritas seperti yang diatur dalam Keppres No. 32 Tahun 1979 atas bekas tanah negara bebas dan tanah bekas hak-hak Barat.

Hak milik terjadi karena ketentuan konversi adalah pengakuan terhadap bekas hak milik pribadi terdahulu sebelum berlakunya UUPA, baik hak milik atas tanah bekas milik pribadi yang tunduk pada hukum Barat (*eigendom*) maupun yang tunduk pada hukum adat (bekas tanah milik adat) dikonversi menjadi hak milik atas tanah seperti diatur Pasal 16 UUPA. Terjadinya hak milik karena peningkatan hak adalah pemberian hak yang dilakukan oleh pemerintah yang berasal dari tanah HGB peruntukan Kredit Pemilikan Rumah dari Bank Tabungan Negara (KPR-BTN) dan pemberian hak yang dilakukan oleh pemerintah asal hak pengelolaan peruntukan perumahan nasional (Perumnas).

Bagaimanakah hak penguasaan negara atas tanah dalam UUPA? Dan bagaimana pula pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat yang ada sebelumnya?

Negara dan individu adalah dua hal yang berbeda dalam hubungannya dengan tanah. Hubungan individu dengan tanah melahirkan hak dan kewajiban, sedangkan hubungan negara dengan tanah melahirkan kewenangan dan tanggung jawab. *Hak* individu yang berkaitan dengan tanah disebut hak milik atas tanah, sedangkan *kewajibannya* adalah mengusahakan agar dapat bermanfaat bagi orang lain dan masyarakat.

Menurut hukum privat, negara dan individu adalah subjek hak, individu merupakan subjek hak yang bersifat alamiah (*natuurlijkpersoon*) dan negara merupakan subjek hak buatan (*rechtspersoon*). Pertautan



individu dan tanah menunjukkan hubungan memiliki disebut dengan hak, sedangkan negara dan tanah menunjukkan hubungan penguasaan disebut dengan otoritas.

Otoritas dan hak tidak dapat disamakan, kedua term tersebut hanya dapat dibandingkan, sebab berbeda lingkup hukum yang mengaturnya. Hak-hak individu berada dalam ranah hukum privat, sedangkan otoritas negara berada dalam ranah hukum publik. Otoritas berkaitan dengan kewenangan, wewenang berkaitan dengan kekuasaan (*power*) dan kekuatan (*force*). Wewenang yang demikian adalah sah jika dijalankan menurut hukum. Wewenang itu secara istimewa dimiliki oleh negara, sehingga berhak menuntut kepatuhan (*wewenang deontis*).<sup>343</sup>

Wewenang berkaitan dengan kompetensi (*competence*) yang dikenal dalam ranah hukum privat, yaitu kecakapan dan kemampuan untuk melakukan sesuatu (*bekwam* dan *bevoegd*). Kompetensi selalu diikuti dengan kekuasaan (*macht*). Kedua hal ini melahirkan hak milik individu (pribadi/perorangan).

Dalam hal kekuasaan, negara dapat menguasai orang (individu) di samping sumber daya alam atau kekayaan (*things*). Kedua objek kekuasaan negara tersebut, oleh Montesquie dibedakan dengan memisahkan secara tegas antara konsep *imperium versus dominium*. *Imperium* adalah konsep mengenai *the rule over all individual by the prince*, sedangkan *dominium* adalah konsep mengenai *the rule over things by the individual*. Demikian ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie.<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup>Franz Magnés Suseno. 2001. *Etika Politik: Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hal. 53.

<sup>344</sup>Aslan Noor. *Loc.cit.* hal. 86.

Pengakuan hukum adat dalam UUPA, sejak awal dapat dicermati melalui Konsiderans/Berpendapat dinyatakan, bahwa “perlu adanya hukum agraria nasional, yang *berdasarkan* atas hukum adat tentang tanah”. Juga dalam Pasal 5 UUPA dari pernyataan, bahwa “Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa *ialah* hukum adat”. Makna istilah “*berdasar atas* dan *ialah* hukum adat”, menunjukkan adanya hubungan fungsional antara UUPA dengan Hukum Adat,<sup>345</sup> yaitu: *Pertama*, sebagai sumber utama pembangunan HTN, dan *kedua*, sebagai sumber pelengkap hukum tanah positif di Indonesia.

### **7.2.1. Hukum adat sebagai sumber utama dalam pembangunan HTN**

Dalam pembangunan HTN disebutkan, bahwa hukum adat sebagai sumber utama untuk memperoleh bahan-bahan yang diperlukan, yaitu berupa konsepsi, asas-asas, dan lembaga hukumnya dirumuskan menjadi norma hukum yang disusun dalam sistem hukum adat.

#### **(1) Konsepsi hukum adat**

Konsepsi hukum adat yang mendasari HTN adalah konsepsinya komunalistik religius, yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan, yaitu yang dituangkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUPA yang menyebutkan:

Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

#### **(2) Asas-asas hukum adat**

Asas-asas hukum adat yang digunakan dalam HTN antara lain asas religius (Pasal 1 ayat 2), asas kebangsaan (Pasal 1, 2, dan 9), asas

---

<sup>345</sup>Boedi Harsono. 2003. *Loc.cit.*

demokrasi (Pasal 9), asas kemasyarakatan, pemerataan, dan keadilan sosial (Pasal 6, 7, 10, 11, dan 13), asas penggunaan dan pemeliharaan tanah secara berencana (Pasal 14, 15), serta asas pemisahan horizontal tanah dengan bangunan dan tanaman yang ada di atas tanah tersebut.

(3) Lembaga-lembaga hukum adat

Lembaga-lembaga hukum yang dikenal dalam hukum adat umumnya adalah lembaga yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang masih sederhana. Oleh karena itu, lembaga yang diadopsi dalam membangun HTN bila perlu disempurnakan dan disesuaikan dengan kebutuhan zaman dan perubahan masyarakat yang akan dilayani. Penyempurnaan dan penyesuaian atau modernisasi lembaga tersebut dapat dicermati dalam konsiderans/berpendapat dan penjelasan umum III (1) dari kata: “disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat dan negara yang modern dan tata hubungan internasional misalnya, lembaga jual beli, pendaftaran tanah, dan hak tanggungan”.

(4) Sistem hukum adat

Sistem hukum agraria di Indonesia berbeda satu dengan yang lainnya. Dalam sistem hukum agraria Barat, hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak milik perorangan, yang disebut hak *eigendom*. Tanah di seluruh negara terbagi habis dalam hak *eigendom* perorangan (termasuk badan-badan hukum perdata) dan negara. Hak-hak penguasaan lainnya bersumber pada hak *eigendom* perorangan dan hak *eigendom* negara itu.

Dalam sistem feodal hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah milik raja. Semua tanah di seluruh negara adalah milik sang raja (*Kagungan Dalem Sinuhun*). Hak-hak penguasaan atas tanah yang lain

bersumber pada hak milik raja itu. Tidak ada rakyat yang memiliki tanah, mereka hanya *anggaduh* milik raja.

Menurut sistem hukum adat, hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak ulayat masyarakat hukum adat, yang meliputi semua tanah dalam wilayahnya. Hak ulayat pada hakikatnya kepunyaan bersama para warga masyarakat hukum adat yang melarang warganya mengasingkan seluruh atau sebagian tanah wilayahnya kepada siapa pun. Sedangkan bagi orang “asing” juga tidak diperkenankan untuk memiliki tanah ulayat dengan hak milik.

Hak-hak semacam ini dalam hukum adat pada dasarnya tidak mempunyai nama. Nama yang ada menunjuk pada tanah yang merupakan wilayah lingkungan masyarakat hukum itu. Ulayat berarti wilayah. Banyak daerah mempunyai nama untuk lingkungannya itu, seperti tanah wilayah sebagai kepunyaan (*pertuanan*-Ambon), sebagai tempat yang memberi makan (*panyampeto*-Kalimantan, *wewengkon*-Jawa, *prabumian*-Bali), atau sebagai tanah terlarang bagi orang lain (*tatabuan*-Bolaang-Mangondouw), *ulayat*-Minangkabau, *paer*-Lombok. Istilah-istilah ini diambil dari buku Ter Haar: *Beginnselen en stelsel van het adatrecht*. Dalam kepustakaan hukum adat Hak Ulayat disebut dengan “*beschikkingrecht*” yang dipergunakan oleh van Vollenhoven.<sup>346</sup>

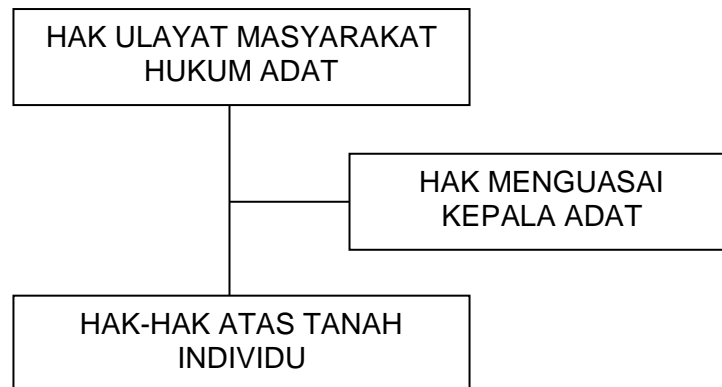
Hak ulayat masyarakat hukum adat itu mengandung dua unsur, unsur kepunyaan (bukan hak milik dalam arti teknik yuridis) dan unsur tugas kewenangan untuk mengatur, merencanakan, memimpin yang dalam hukum modern termasuk bidang hukum publik. Masyarakat hukum adat yang terdiri dari sekian banyak warga tidak mungkin melaksanakan sendiri tugas

---

<sup>346</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* Hal. 186.

kewenangan yang bersifat hukum publik itu melainkan diberikan kepada kepala adatnya, selaku penguasa masyarakat hukum adat itu.

Dalam bagan, sistem hak penguasaan atas tanah menurut hukum adat dapat dideskripsikan sebagai berikut:<sup>347</sup>



Penggunaan sistem dan konsepsi hukum adat dalam hukum agraria nasional tampak pada ketentuan dan susunan Pasal 1, 2, dan 4 UUPA. Pasal 1 mengandung pernyataan bahwa hak penguasaan atas tanah yang tertinggi adalah hak bangsa Indonesia, yang merupakan penjelmaan seluruh rakyat dalam arti seluruh warga negara Indonesia. Tanah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan kekayaan nasional berarti bahwa hak bangsa tersebut mengandung unsur kepunyaan, seperti halnya hak ulayat masyarakat hukum adat. Juga ditegaskan dalam penjelasan II (1) UUPA bahwa hak bangsa itu adalah (semacam) hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara. Pada hak bangsa itulah bersumber hak-hak penguasaan atas tanah yang disediakan bagi individu, baik secara langsung (hak primer) maupun secara tidak langsung (hak sekunder), termasuk hak tanggungan.

---

<sup>347</sup>Dalam K. Oka Setiawan. *Op.cit.* Hal. 184.

Pasal 2 UUPA menegaskan, bahwa atas dasar hak bangsa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 itu, pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan. Hal ini merupakan kewenangan yang kedua dari hak bangsa yang termasuk bidang hukum publik. Pelaksanaan hak ini dilimpahkan kepada negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Namun demikian, disadari pula bahwa kekuasaan negara atas tanah itu sedikit atau banyak dibatasi pula oleh hak ulayat dari kesatuan masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada (Penjelasan II (2) UUPA).

Pelaksanaan hak menguasai dari negara tersebut, dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan Peraturan Pemerintah (Pasal 2 ayat (4) UUPA). Dalam penjelasan pasal tersebut disebutkan bahwa ketentuan itu menyangkut asas otonomi dan *medebewind*.

Menurut K. Oka Setiawan, pelimpahan kekuasaan negara kepada daerah bahkan kepada masyarakat hukum adat dalam hubungannya dengan hak ulayat, merupakan pernyataan yang patut didukung. Hanya, jika disebutkan sekedar diperlukan, tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, dan dengan Peraturan Pemerintah (bukan Perda) serta disebut sebagai *medebewind*, terkesan kental Pemerintah Pusat setengah hati memberikan pelimpahan kekuasaan negara itu kepada daerah. Suasana itu tentu tidak sesuai dengan semangat otonomi yang awalnya dibangkitkan oleh UU No.22 Tahun 1999, Jo UU No.32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Namun tidak harus ditafsirkan bahwa dalam pelaksanaannya bersifat eksklusif dan mengabaikan NKRI.<sup>348</sup>

---

<sup>348</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Op.cit.* Hal. 186.

Penulis sendiri dapat menerima pernyataannya K. Oka Setiawan ini, dan bahkan menurut penulis pernyataan Pasal 2 ayat (4) UUPA itu dapat dikatakan mengandung keraguan dan merupakan pasal karet, bersifat multi tafsir karena belum dapat memberikan semacam kepastian akan eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat itu sendiri, karena pengakuannya dengan syarat. Namun semua itu sangat tergantung pada keinginan politik (*political will*) dari pemerintah saja. Artinya pemerintah dapat saja menyerahkan sebagian hak menguasainya kepada masyarakat hukum adat dengan hak pengelolaan atau hak milik misalnya seperti hak penguasaan yang diserahkan kepada pemerintah daerah yang dikenal dengan tanah aset Pemerintah Daerah yang sebelumnya dikenal dengan Tanah Dana Bukti Pemerintah Daerah.<sup>349</sup> Penyerahan sebagian hak menguasai negara oleh pemerintah kepada masyarakat hukum adat tampaknya relevan dengan semangat reformasi yang ditunjukkan dengan berbagai amandemen dari UUD Tahun 1945<sup>350</sup>.

Pasal 4 UUPA menyebutkan, bahwa atas dasar hak menguasai dari negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas tanah, yang dapat diberikan oleh negara kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum. Negara dalam hal ini, tidak berkedudukan sebagai pihak yang mempunyai tanah, melainkan sebagai

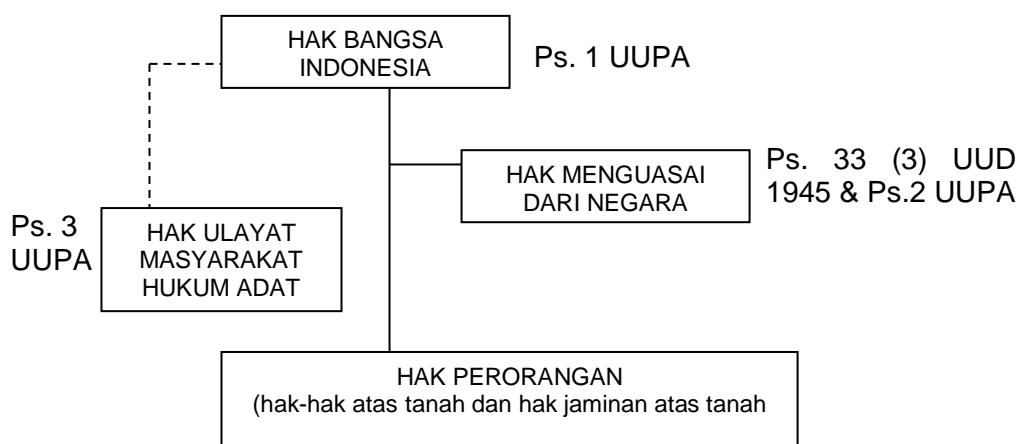
---

<sup>349</sup>Pasal 1 huruf g Perda Provinsi Bali No. 2 Tahun 1992: Tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali ialah tanah Dana Bukti dan tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali atas hak tertentu.

<sup>350</sup>Pasal 18 B ayat (2): Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

bangsa Indonesia yang melaksanakan tugasnya sebagai badan penguasa yang diberi kewenangan untuk itu.

Walaupun hak ulayat telah diangkat menjadi hak bangsa, namun ia tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional (Pasal 3 UUPA). Dengan demikian HTN menurut UUPA, dapat digambarkan dalam bagan sebagai berikut:<sup>351</sup>



Dengan tetap mengakui hak ulayat, sistem hukum tanah di Indonesia tetap berstruktur ganda, yakni HTN dan hukum tanah adat (HTA). Ini berarti, bahwa UUPA tidak mewujudkan unifikasi hukum tanah di Indonesia sebagai cerminan politik hukum yang menjadi tujuannya .

UUPA tidak memberikan penjelasan tentang hak ulayat itu, kecuali menyebutkan bahwa yang dimaksudkan dengan hak ulayat adalah *beschikkingsrecht* dalam kepustakaan hukum adat. Dalam kepustakaan lain disebutkan, bahwa hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.<sup>352</sup>

<sup>351</sup>Dalam K. Oka Setiawan.2003. *Op.cit.* Hal. 187.

<sup>352</sup>Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Loc.cit.*



UUPA tidak memberikan kriteria yang dapat dijadikan pedoman dalam menilai ada atau tidaknya hak ulayat itu, sehingga Maria S.W. Sumardjono mengusulkan tiga kriteria yang nantinya dapat digunakan untuk menilai, yaitu sebagai berikut:

- (1) Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat;
- (2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai *Lebensraum* yang merupakan objek hak ulayat; dan
- (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu sebagaimana telah diuraikan di atas.<sup>353</sup>

Jika kriteria itu dipenuhi berarti telah sesuai dengan rasa keadilan, karena jika peran hak ulayat sudah menipis atau sudah tidak ada lagi, harus disadari bahwa itu karena telah diangkat menjadi hak bangsa sejak 17 Agustus 1945 dan tidaklah pada tempatnya menghidupkan lagi hal-hal yang justru mengaburkan kesadaran berbangsa dan bertanah air satu. Sebaliknya, jika memang hak ulayat dinilai masih ada, maka harus diberikan pengakuan atas hak tersebut disertai pembebanan kewajiban oleh negara.

Menyikapi masih ada atau tidaknya hak ulayat itu, bukanlah persoalan hitam putih (ada atau tidaknya hak itu). Keberadaannya yang menipis, tetapi tidak diyakini bisa hilang itu, juga memerlukan pemikiran tersendiri di dalam menentukan norma keberadaannya, sehingga tidak ada hak suatu masyarakat hukum adat ditelantarkan. Di samping itu, tebal tipisnya hak ulayat ini tidak dapat diukur dengan masalah-masalah yang materiil belaka, tetapi juga ditentukan dalam hal-hal yang menyangkut adat istiadat dan religi suatu masyarakat hukum adat. Hal ini sering diabaikan

---

<sup>353</sup> *Ibid.* Hal 57.

dalam pemerintahan yang lalu, yang untuk pengambilan tanah ulayat suatu masyarakat hukum adat diukur dengan kepentingan tersier bangsa dengan mengesampingkan kebutuhan primer suatu masyarakat hukum adat. Oleh karena itu beta pun tipisnya hak ulayat itu jika diyakini tidak bisa hilang harus diakui eksistensinya dan diakomodasi dalam suatu norma negara, setidaknya dalam undang-undang hak milik yang akan ada dengan melibatkan wakil rakyat daerah.<sup>354</sup>

Penulis dapat memahami adanya klausul yang ditetapkan dalam Pasal 3 UUPA tersebut, karena kemungkinan *hilang* atau *masih ada* bersifat rasional yang relevan dengan sifat *mulur- mungkret* dari hak ulayat itu sendiri, dan sesuai dengan corak konkret dalam hukum adat dalam arti sangat memperhatikan kondisi “senyatanya” yang didukung adanya sikap batin dari masyarakatnya. Jika saja pemerintahan *desa adat* di Bali menundukkan diri secara penuh terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, kemudian mengganti *banjar* dengan dusun/lingkungan, maka di Bali hanya dikenal *desa dinas* sebagai bentukan “pemerintah” dan tidak akan dikenal lagi adanya *desa adat yang otohton*. Konsekuensinya tidak akan lagi ada hak ulayat. Namun *desa adat* sebagai masyarakat hukum adat sampai sekarang masih ada, dalam arti diterima dan dihormati.

Mengantisipasi sikap ambivalensi seperti diungkapkan Maria S.W. Sumardjono tersebut, diperlukan objektivitas dalam menilai masih ada atau tidaknya hak ulayat itu melalui kriteria seperti diusulkannya dan selanjutnya dituangkan dalam hukum positif. Namun eksklusivisme yang mungkin muncul dari masyarakat hukum adat juga perlu dicegah sedini mungkin.

---

<sup>354</sup>K. Oka Setiawan. 2003. *Op.cit.* Hal. 189.

Usulan Maria S.W. Sumardjono ini, kemudian direspons melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat tanggal 24 Juni Tahun 1999 yang dalam Pasal 2 disebutkan:

- (1) Pelaksanaan hak ulayat *sepanjang pada kenyataannya masih ada* dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat;
- (2) Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:
  - a. Terdapat *sekelompok orang* yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari;
  - b. Terdapat *tanah ulayat* tertentu yang menjadi lingkungan hidup warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan
  - c. Terdapat *tatanan hukum adat*, mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh warga persekutuan hukum tersebut.

Pasal 5 Ayat (1) menyebutkan, bahwa Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikut sertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaannya ini kemudian dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi dan apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah (Ayat 2).

Dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan, bahwa penguasaan tanah ulayat dapat dilakukan:

- a. Oleh warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak penguasaan menurut ketentuan hukum adat yang berlaku, yang apabila dikehendaki oleh pemegang haknya dapat didaftar sebagai hak atas tanah yang sesuai menurut UUPA;
- b. Oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan bukan warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan dengan hak atas tanah menurut ketentuan UUPA berdasarkan pemberian dari Negara setelah tanah tersebut dilepaskan oleh masyarakat hukum adat itu atau oleh warganya sesuai dengan ketentuan dan tata cara hukum adat yang berlaku.

Ketentuan di atas, memberi kemungkinan bagi “orang asing” dalam arti orang luar masyarakat hukum adat untuk memiliki tanah ulayat, walau didahului dengan pelepasan hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Oleh karena itu terkesan menodai sifat alamiah hak ulayat itu sendiri yang mempunyai kekuatan ke dalam dan ke luar. Sepantasnya, jika memang dikehendaki, tanah itu dapat dimiliki oleh “orang asing” cukuplah masyarakat hukum adat itu sendiri yang menentukan.<sup>355</sup> Disebutkan, bahwa peraturan ini kurang mencerminkan perlindungan dan merupakan upaya yang lebih halus dari upaya sebelumnya yang menekankan pada kepentingan nasional dan mengabaikan kepentingan masyarakat hukum adat.

Di samping itu juga disebutkan, bahwa keberadaan hak ulayat itu diakui, dengan syarat tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, tetapi dalam praktek sering disalahgunakan. Seperti, selain muatan kepentingan nasional itu diisi dengan kepentingan pribadi atau kelompok juga mengabaikan kepentingan primer dalam kehidupan warga masyarakat hukum adat dengan kepentingan tersier nasional, sehingga seharusnya terjadi pemberian *recognitie* kepada masyarakat hukum adat dengan penuh

---

<sup>355</sup>K. Oka Setiawan. *Op.cit.* Hal. 191.

kedamaian atas penggantian bagian tanah ulayatnya, bukan pemberian ganti rugi dengan paksa.

Salah satu syarat pengakuan hak ulayat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 adalah harus ada keterikatan warga terhadap tatanan hukum adatnya, di sisi lain memberikan kemungkinan “orang asing” memiliki bagian tanah ulayat walaupun melalui pelepasan menurut hukum adatnya.

Menurut Van den Berg dengan teori *receptio in complexu* dinyatakan, bahwa hukum adat suatu masyarakat mengikuti hukum agama yang dianutnya. Konsekuensinya peraturan hak penguasaan atas tanah adat juga akan diatur atau setidaknya-tidaknya ada hubungannya dengan hukum agama masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu “orang asing” yang dimungkinkan untuk memiliki bagian tanah ulayat yang berbeda agama tentu tidak bisa melaksanakan aturan adat masyarakat tersebut dalam memanfaatkan tanahnya itu. Kondisi ini amat sulit bisa terjadi pada masyarakat adat di Bali, karena agama dan adat sudah menyatu dalam kehidupan keseharian masyarakatnya dalam wadah *desa adat*, bahkan sulit untuk dipisahkan, hanya dapat dibedakan. Sebagai contohnya berupa pelekatan “*ayahan*” pada tanah adat yang bersifat komunalistik religio.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 ini, ketentuannya tidak sesuai dengan Pasal 3 UUPA yang masih tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat, karena pada Pasal 4 peraturan menteri agraria disebutkan, bahwa tanah ulayat *dapat didaftarkan*, sedangkan dalam Pasal 3 Permeneg Agraria/Kepada Badan Pertanahan Nasional ini menentukan, bahwa bidang

tanah ulayat yang *telah didaftar* tidak dapat lagi diberlakukan ketentuan hak ulayat. Jika benar seperti ini dapat terjadi tarik ulur norma hukum, di mana untuk menjamin nilai kepastian hukum hak atas tanah diperlukan pendaftaran, sedangkan ekses diadakan pendaftaran tidak akan diberlakukan ketentuan hak ulayat, akhirnya hak ulayat otomatis tidak akan diakui jika sudah didaftarkan menurut UUPA. Dengan demikian pendaftaran tanah-tanah adat menurut UUPA akan dapat mengakibatkan hilangnya status tanah adat terutama yang mengarah pada adanya individualisasi dalam sistem kepemilikannya. Akhirnya eks tanah-tanah adat ini tidak lagi tunduk kepada aturan adat (*awig*).

Menurut penulis, tidak semua bentuk “pendaftaran” atas tanah adat akan mempunyai ekses, bahwa tanah adat (ulayat) tadi tidak lagi diberlakukan ketentuan hukum adat, hanya apabila pendaftaran tadi menyebabkan adanya perubahan terhadap “status” dari tanah adat yang bersifat komunal menjadi tanah individu penuh. Atau jika status tanah adat (ulayat) telah dilepaskan oleh masyarakat hukum adatnya dan di atas tanah itu kemudian dibebani hak-hak atas tanah menurut UUPA. Jadi bukan karena pendaftarannya, tetapi karena perbuatan *pengasingannya* terhadap *status* tanahnya.

Kondisi ini perlu dipertegas, untuk menghindari adanya anggapan bahwa tanah adat berupa *laba pura* yang sudah didaftarkan untuk memperoleh sertifikat tidak lagi diberlakukan ketentuan hak ulayat yang akhirnya tidak diakui negara. Sedangkan visi dari Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986 adalah untuk mencapai kepastian hukum

melalui pendaftaran tanah adat sebagai *laba pura*.<sup>356</sup> Dalam kenyataannya saat ini sudah banyak tanah *laba pura* didaftarkan untuk memperoleh sertifikat hak milik, sehingga fungsi hukum sebagai sarana perubahan sosial (*a tool of social engineering*) dalam hal ini dapat dinyatakan efektif.

Menurut Pasal 3 Peraturan Menteri Agraria Nomor 5/1999 di sisi lain dinyatakan, bahwa terhadap tanah-tanah adat yang sudah dipunyai oleh perorangan atau badan hukum dengan suatu hak atas tanah menurut UUPA tidak dapat lagi diberlakukan hak ulayat masyarakat hukum adat. Oleh karena itu Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 ini menurut penulis tidak tepat dijadikan bahan rujukan, karena kurang tepat menerjemahkan Pasal 3 UUPA yang masih tetap mengakui eksistensi hak ulayat itu, juga tidak menghargai hak asal usul daerah sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 jo Pasal 1 angka 12 UU No. 32 Tahun 2004.<sup>357</sup> Di samping itu bertentangan dengan maksud ketentuan Pasal 18 B (2) perubahan (amandemen) ke empat UUD 1945 jo Pasal 2 (9) UU No.32 Tahun 2004.<sup>358</sup>

### **7.2.2. Hukum adat sebagai pelengkap dalam pembangunan HTN**

Pembentukan HTN diarahkan menuju tersedianya suatu perangkat hukum tertulis (UUPA sebagai peraturan pokoknya) merupakan proses yang memakan waktu. Selama proses belum selesai, memerlukan pelengkap agar tidak terjadi kekosongan hukum. Dalam hubungannya dengan HTN

---

<sup>356</sup>Kumpulan foto copy sertifikat tanah laba pura 2007. Bagian Pemerintahan Umum Biro Tata Pemerintahan Setda Provinsi Bali.

<sup>357</sup>Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

<sup>358</sup>Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

tertulis yang belum lengkap itulah norma-norma hukum adat berfungsi sebagai pelengkap. Uraian itu berkaitan dengan Pasal 56 UUPA, juga secara tidak langsung pada Pasal 58 UUPA.

Pasal 56 UUPA menyatakan:

Selama Undang-undang mengenai hak milik sebagai tersebut dalam Pasal 50 ayat 1 belum terbentuk, maka yang berlaku adalah ketentuan-ketentuan hukum adat setempat dan peraturan-peraturan lainnya mengenai hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan yang dimaksud dalam Pasal 20, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Pasal 58 UUPA menyatakan:

Selama peraturan-peraturan pelaksanaan Undang-undang ini belum terbentuk, maka peraturan-peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis mengenai bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dan hak-hak atas tanah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan dengan jiwa dari ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang ini serta diberi tafsiran yang sesuai dengan itu

Jadi apabila suatu soal belum lengkap mendapat pengaturan dalam HTN tertulis, yang berlaku terhadapnya adalah ketentuan hukum adat setempat atau ketentuan hukum adat yang berlaku di daerah yang bersangkutan pada waktu terjadinya kasus yang akan diselesaikan. Lebih lanjut ditegaskan bahwa kiranya dapat diberlakukan secara analogi ketentuan Pasal 56 bagi kasus selain hak milik.

Mencermati Undang-undang hak milik sebagaimana dimaksudkan Pasal 56 UUPA tersebut hingga kini belum ada dan memperhatikan ketentuan serta penjelasan tersebut di atas, kiranya tidak dapat disangkal bila ada warga desa dari suatu masyarakat hukum adat menyelesaikan masalah (sengketa) yang muncul di daerahnya berkenaan dengan hak milik atas tanah di landaskan pada aturan adat setempat (*awig-awig* di Bali).<sup>359</sup>

---

<sup>359</sup>Dalam *Awig-awig* diatur mengenai kewajiban pemberian batas tanah (PKD/AYDS) oleh yang menempati dari sisi Timur dan Utara (*gegaleng keluan*), sedang untuk tanah pribadi diberi batas dari sisi Selatan dan Barat (*gegaleng keteben*). Tidak dibenarkan memperluas tanah tanpa izin *prajuru*. Jika ada tanah *telajakan* (tanah kosong di depan tembok rumah setelah dipotong jalan wajib dipelihara oleh yang menguasai tanah dimaksud.



Norma hukum adat yang akan digunakan sebagai pelengkap tersebut haruslah dibersihkan dari unsur yang asing, hingga menjadi murni kembali (*disaneer*). Pihak yang berwenang membersihkan adalah penguasa legislatif (pembuat undang-undang), sedangkan dalam penyelesaian sengketa di pengadilan yang berwenang adalah para hakim pengadilan. **Contoh** pembersihan yang sudah dilakukan berkenaan dengan ketentuan dalam perjanjian bagi hasil tanah pertanian dan peraturan mengenai pengembalian tanah yang digadaikan dengan UU No.2 Tahun 1961 dan UU No.56/Prp/1960.

Pembentukan HTN di samping menggunakan hukum adat sebagai sumber utama dan sebagai pelengkap, tidak menutup kemungkinan mengadakan lembaga baru yang belum dikenal dalam hukum adat atau mengambil lembaga dari hukum asing untuk memperkaya dan mengembangkan HTN sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.

Pengadaan lembaga baru, misalnya diadakannya HGB dan HGU, sedangkan mengambil dari hukum asing berupa pendaftaran tanah dan hak tanggungan untuk memperkaya dan mengembangkan HTN dalam pergaulan kehidupan yang modern.

Dalam dimensi nasional pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat juga dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundangan, yaitu seperti:<sup>360</sup>

#### 1. UUD NRI 1945 Amandemen 4

Pasal 18B Ayat (2): Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya

---

<sup>360</sup>Maria S.W. Sumardjono. 2005. *Op.cit.* Hal. 156.

sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Pasal 28 I Ayat (3): Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban.

Pasal 33

(3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

(5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

2. Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

Pasal 2: Pembaruan agraria mencakup suatu proses yang berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pasal 4: Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip antara lain:

huruf j: Mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam;

Pasal 4 huruf k: mengupayakan keseimbangan hak dan kewajiban negara, pemerintah (pusat, daerah provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau yang setingkat), masyarakat, individu;

Pasal 4 huruf j: Pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip: mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria/sumber daya alam.

Pasal 5 (1) huruf b: Arah kebijakan pembaruan agraria adalah: Melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (*landreform*) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat .

3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

Pasal 9 Ayat (1): Pemerintah menetapkan kebijaksanaan nasional tentang pengelolaan lingkungan hidup dan penataan ruang dengan tetap

memerhatikan nilai-nilai agama, adat istiadat, dan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat.

#### 4. Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 5 Ayat (3): Setiap orang yang termasuk kelompok masyarakat yang rentan berhak memperoleh perlakuan dan perlindungan lebih berkenaan dengan kekhususannya.

Pasal 6 Ayat (1): Dalam rangka penegakan hak asasi manusia perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.

Pasal 6 Ayat (2): Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

#### 5. UU Nomor 41/1999 tentang Kehutanan

Pasal 1 huruf f: Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat

Pasal 4 Ayat (3): Penguasaan hutan oleh Negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya, serta tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pasal 5 Ayat (1): Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari:

- a. Hutan negara; dan
- b. Hutan hak.

Pasal 5 Ayat (2): Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dapat berupa hutan adat.

Pasal 5 Ayat (3): Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan Ayat (2); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Pasal 34: Pengelolaan kawasan hutan untuk tujuan khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 dapat diberikan kepada:

- a. masyarakat hukum adat
- b. lembaga pendidikan;
- c. lembaga penelitian;
- d. lembaga sosial dan keagamaan;

Pasal 37 Ayat (1): Pemanfaatan hutan adat dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan, sesuai dengan fungsinya.

Pasal 37 Ayat (2): Pemanfaatan hutan adat yang berfungsi lindung dan konservasi dapat dilakukan sepanjang tidak mengganggu fungsinya.

Pasal 67 Ayat (1): Masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan diakui keberadaannya berhak:

- a. melakukan pemungutan hasil hutan untuk pemenuhan kebutuhan hidup sehari-hari masyarakat adat yang bersangkutan;
- b. Melakukan kegiatan pengelolaan hutan berdasarkan hukum adat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan Undang-undang; dan
- c. mendapatkan pemberdayaan dalam rangka meningkatkan kesejahteraannya.

Pasal 67 Ayat (2): pengukuhan keberadaan dan hapusnya masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Pasal 67 Ayat (3): Ketentuan lebih lanjut sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dan (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

6. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000-2004.

Program penataan kelembagaan dan Penegakan Hukum Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian Lingkungan Hidup.

Kegiatan pokok yang dilakukan adalah:

- (1) Penyusunan Undang-undang pengelolaan sumber daya alam berikut perangkat peraturannya;
- (2) Penetapan kebijakan yang membuka peluang akses dan kontrol masyarakat terhadap pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- (3) Evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- (4) Penguatan institusi dan aparatur penegak hukum dalam pengelolaan sumber daya alam dan lingkungan hidup;
- (5) Pengembangan sistem pengawasan dan pengendalian pemanfaatan sumber daya alam khususnya sumber daya laut melalui metode MCS (*monitoring, controlling, dan surveillance*);
- (6) Pengakuan kelembagaan adat dan lokal dalam kepemilikan dan pengelolaan sumber daya alam;

Program peningkatan Peranan Masyarakat dalam pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pelestarian lingkungan Hidup.

Kegiatan pokok yang dilakukan:

- (1) Peningkatan jumlah dan kualitas anggota masyarakat yang peduli dan mampu mengelola sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup;
- (2) Pemberdayaan masyarakat lokal dalam pengelolaan sumber daya alam dan pemeliharaan lingkungan hidup melalui pendekatan keagamaan, adat, dan budaya.
- (3) Pengembangan pola kemitraan dengan lembaga masyarakat yang melibatkan berbagai pihak dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup;
- (4) Perlindungan hak-hak adat dan ulayat dalam pengelolaan sumber daya alam dan pelestarian lingkungan hidup;

Selain itu terdapat kegiatan pokok lain, yaitu:

- (1) Pemasarakatan pembangunan berwawasan lingkungan;
- (2) Pengkajian keadaan sosial ekonomi dan budaya masyarakat adat lokal;
- (3) Pemanfaatan kearifan tradisional dalam pemeliharaan lingkungan hidup;
- (4) Perlindungan terhadap teknologi tradisional dan ramah lingkungan;
- (5) Peningkatan kepatuhan dunia usaha dan masyarakat terhadap peraturan perundang-undangan dan tata nilai masyarakat lokal yang berwawasan lingkungan.

#### 7. UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Pasal 35 Ayat (6): Dalam hal tanah yang digunakan pemegang izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik terdapat tanah ulayat dan yang serupa dari masyarakat hukum adat sepanjang kenyataannya masih ada, penyelesaiannya dilakukan oleh pemegang izin Usaha Penyediaan Tenaga Listrik dengan masyarakat hukum adat yang bersangkutan sesuai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dengan menerbitkan ketentuan hukum adat setempat.

#### 8. UU No.7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air

Pasal 6 Ayat (2): Penguasaan sumber daya air sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah dengan tetap mengakui hak ulayat masyarakat hukum adat setempat dan hak yang serupa dengan itu, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan perauran perundang-undangan.

Pasal 6 Ayat (3): Hak ulayat masyarakat hukum adat atas sumber daya air sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) tetap diakui sepanjang kenyataannya masih ada dan telah dikukuhkan dengan peraturan Daerah setempat.

#### 9. UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi

Pasal 34 Ayat (1): Dalam hal Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap akan menggunakan bidang-bidang tanah hak atau tanah negara di dalam wilayah kerjanya, Badan Usaha atau Bentuk Usaha Tetap yang bersangkutan wajib terlebih dahulu mengadakan penyelesaian dengan pemegang atau pemakai tanah di atas tanah negara, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 34 Ayat (2): Penyelesaian sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan cara:

1. jual beli, tukar menukar, ganti rugi yang layak;
2. pengakuan atau bentuk penggantian lain kepada pemegang hak atau pemakai tanah di atas tanah negara

Penjelasan Pasal 34 (2): Yang dimaksud dengan **pengakuan** dalam ketentuan ini adalah pengakuan atas adanya hak ulayat masyarakat hukum adat di suatu daerah, sehingga penyelesaiannya dapat dilakukan melalui musyawarah dan mufakat berdasarkan hukum adat yang bersangkutan.

#### 10. UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan

Pasal 6 Ayat (2): Pengelolaan perikanan untuk kepentingan penangkapan ikan dan pembudayaan ikan harus mempertimbangkan hak adat dan/atau kearifan lokal serta memperhatikan peran serta masyarakat.

#### 11. UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan

Pasal 9 Ayat (2): Dalam hal tanah yang diperlukan adalah tanah hak ulayat masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada mendahului pemberian hak dimaksud Ayat (1), pemohon hak wajib melakukan musyawarah dengan masyarakat hukum adat pemegang hak ulayat dan warga pemegang hak atas tanah yang bersangkutan untuk memperoleh kesepakatan mengenai penyerahan tanah dan imbalannya.

#### 12. UU No. 38 Tahun 2004 tentang Jalan

Pasal 58 Ayat (3): Pemegang hak atas tanah, atau pemakai tanah negara, atau masyarakat hukum adat yang tanahnya diperlukan untuk pembangunan jalan, berhak mendapat ganti kerugian.

#### 13. UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil

Pasal 1 Angka 33: Masyarakat adat adalah kelompok masyarakat Pesisir yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena adanya ikatan pada asal-usul leluhur, adanya hubungan yang kuat

dengan Sumber Daya Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Pasal 17:

- (1) HP-3 diberikan dalam luasan dan waktu tertentu.
- (2) Pemberian HP-3 sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) wajib mempertimbangkan kepentingan kelestarian Ekosistem Pesisir dan Pulau-pulau Kecil, Masyarakat adat, dan kepentingan nasional serta hak lintas damai bagi kapal asing.

Pasal 18: HP-3 dapat diberikan kepada:

- a. Orang perseorangan warga negara Indonesia;
- b. Badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia; atau
- c. Masyarakat adat

Pasal 21 Ayat (4) Persyaratan operasional sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) mencakup kewajiban pemegang HP-3 untuk:

- a. memberdayakan masyarakat sekitar lokasi kegiatan;
- b. mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak masyarakat adat dan/atau masyarakat lokal;
- c. memerhatikan hak masyarakat untuk mendapatkan akses ke sempadan pantai dan muara sungai; serta
- d. melakukan rehabilitasi sumber daya yang mengalami kerusakan di lokasi HP-3.

Pasal 61:

- (1) Pemerintah mengakui, menghormati, dan melindungi hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal atas Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil yang telah dimanfaatkan secara turun temurun.
- (2) Pengakuan hak-hak Masyarakat Adat, Masyarakat Tradisional, dan Kearifan Lokal sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dijadikan acuan dalam Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil yang berkelanjutan.

### **7.3. Pengakuan dan Perlindungan Negara Perspektif Sosiologis**

Menurut perspektif filosofis dan yuridis, tanah-tanah adat sebagai tanah ulayat masyarakat hukum adat wajib mendapat pengakuan dan perlindungan karena merupakan cerminan norma utama keadilan, yaitu norma yang mengatur agar manusia tidak sampai saling merugikan dan agar manusia menggunakan harta milik secara tepat, dengan tujuan untuk menjaga keutuhan dalam kebersamaan.

Tanah adat adalah tanah bersama (yang dikuasai persekutuan yaitu *desa adat* di Bali) yang penguasaannya dapat dilakukan secara kolektif atau dikuasai oleh perorangan secara tidak penuh. Walaupun demikian eksistensinya ini perlu mendapat pengakuan dan perlindungan bukan hanya dalam perspektif filosofis dan yuridis, juga harus dalam perspektif sosiologis, karena yang paling penting dalam kehidupan masyarakat hukum adat adalah realitas yang didasarkan pada apa yang telah diterima secara turun-temurun menurut tradisi yang berkembang sesuai dengan norma kepatutan masyarakat hukum adatnya yang kemudian dikukuhkan dalam *awig-awig desa adatnya*, baik yang sudah disuratkan maupun yang belum (hanya ada dalam kepala pengurus/*prajuru adat*).

Penguasaan atas kepemilikannya yang dilakukan secara turun-temurun itu dan yang dirasakan telah menjadi hak (*druwe*) walaupun tidak bersifat penuh belakangan ini, mulai terusik oleh adanya klaim pihak lain dengan alat bukti sertifikat menurut sistem UUPA, seperti kasus Tusan Klungkung, Kasus Kubutambahan Buleleng, kasus Culik Karangasem, kasus Siladan Bangli. Di samping itu, tanah ulayat yang sejak dahulu telah dimanfaatkan untuk kepentingan masyarakat dari *desa adat* tertentu untuk keperluan upacara keagamaan, karena prospektus untuk dijadikan tempat dalam pengembangan industri kepariwisataan tahu-tahu sudah ada dalam wilayah HGB, seperti kasus *Loloan Yeh Poh Canggus* Kuta Utara Badung, juga ada penggusuran dan pembongkaran *Pura Sambangan* dan *Pura Ketapang Kembar* di Semawang Sanur oleh pihak investor yang didasarkan atas HGB.

Kenyataan menunjukkan, bahwa eksistensi hak penguasaan dan pemilikan tanah adat di Bali dalam perspektif sosiologis masih lemah,



karena belum mendapat pengakuan, penghormatan dan perlindungan dari negara, yaitu disebabkan karena beberapa hal:

1. Sistem penguasaan dan pemilikannya yang masih bersifat tradisional, artinya masih bersifat fisik belaka dan faktual;

Walaupun penguasaan yang dilakukan lebih banyak didasarkan pada penguasaan fisik dan faktual, namun juga disertai dengan adanya sikap batin, yaitu adanya kehendak untuk menguasai benda atau tanah dimaksud, yaitu yang didasarkan pada perasaan keadilannya bahwa memang demikian seharusnya (*opinio necessitatis*). Penguasaan ini sudah barang tentu sesuai dengan konsep hukum adat. Penguasaan dan pemilikan tanah adat oleh individu, walaupun sebagai hak milik tidak penuh, tapi disertai juga wewenang untuk memanfaatkan, menikmati, dan menggunakannya sehingga bermanfaat bagi dirinya sendiri dan juga persekutuan. Di samping itu haknya ini dapat diterima lanjutkan kepada keturunannya dari generasi ke generasi, sehingga hampir mirip dengan konsep hak milik dalam UUPA. Oleh karena itu jika kondisi ini dihadapkan dengan UUPA, seperti apa yang pernah dinyatakan oleh Gouwgioksiong: “Jika ada pertentangan antara hukum adat dengan asas-asas pokok dalam UUPA, maka yang berlaku adalah ketentuan dalam UUPA. Ketentuan ini harus dipandang sebagai yang lebih tinggi dan yang harus diutamakan”.<sup>361</sup> Memang seperti diungkapkan, bahwa si pelaksana hukum secara pasti akan lebih memilih UUPA dibandingkan dengan hukum adat, karena UUPA lebih dapat menjamin nilai kepastian hukum.

Lebih dipilihnya UUPA dibandingkan dengan hukum adat, bukanlah disebabkan karena hukum adatnya, tetapi karena si pelaksana hukum

---

<sup>361</sup>Gouwgioksiong.1963. *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria*. Cetakan Kedua. PT. Tinta. Jakarta. Hal.26.

sendiri kurang pengetahuannya tentang hukum adat. Juga keragu-raguan akan isinya hukum adat yang juga beraneka warna dan berbeda bagi tiap-tiap lingkungan hukum (*adatrechtskring*). Juga karena suatu kenyataan, bahwa hukum adat merupakan hukum tidak tertulis.

Menurut penulis, tidaklah tepat jika hanya mengedepankan nilai kepastian dengan mengorbankan nilai keadilan, dan kemanfaatan sehingga tidak ada kesebandingan. Jika dicermati kembali pembentukan UUPA yang didasarkan pada hukum adat baik sebagai bahan utama maupun sebagai bahan pelengkap, sehingga tidaklah tepat jika nilai keadilan dan kemanfaatan dikorbankan demi terwujudnya kepastian, karena dalam hukum adat nilai keseimbangan sangat dijunjung tinggi. Dan tidak tepat pula jika UUPA dipandang sebagai hukum yang lebih tinggi dalam semua hal. Tapi harus diuji dan dikembalikan pada asas hukumnya. Mungkin seperti apa yang diungkapkan Bodi Harsono, bahwa hukum adat harus *disaneer*.

2. Sistem pendaftaran modern (*rechtskadaster*) seperti yang disyaratkan oleh UUPA dan peraturan pelaksanaannya belum memungkinkan dilakukan konversi terhadap tanah adat yang tetap mempertahankan status hak penguasaannya secara kolektif (*desa adat*). Ini berarti bahwa UUPA dan peraturan pelaksanaannya tidak mendukung sistem penguasaan dan kepemilikan secara komunal seperti yang dikenal oleh hukum adat. Bahkan sebaliknya mendukung penguasaan dan kepemilikan secara individual penuh dan menghilangkan kekuasaan *desa adat*. Di sinilah letak tidak sinkronnya maksud pendaftaran tanah dalam UUPA yang akan melakukan perubahan terhadap status penguasaan dan kepemilikan tanah adat dimaksud. Masyarakat adat di Bali umumnya sangat

mendukung sistem pendaftaran tanah dalam UUPA, dalam upaya menjamin adanya nilai kepastian hukum, tapi karena pendaftaran dimaksud berakibat adanya perubahan akan status penguasaan dan pemilikan tanah adat dari yang bersifat komunal menjadi bersifat individual penuh, maka tidak mungkin dapat diizinkan oleh *desa adat*, karena akan dapat mengurangi atau bahkan akan dapat mengikis otonomi sebagai entitas dari *desa adat* itu sendiri. Kondisi ini akan sangat berpengaruh pada bidang *pelemahan* atau daerah kekuasaannya yang di dalamnya melekat sistem *ayah* sebagai kewajiban yang dapat mengikat *krama adat* untuk mematuhi *awig-awig* sepanjang masa, di mana pada dasarnya di beberapa *desa adat* seperti disebutkan di atas, konversi tanah adat seperti PKD dan AYDS memang terjadi dan belum menimbulkan gejolak disebabkan status "*ayah*" tetap dapat dilakukan oleh pemegangnya walau pun secara normatif status "*ayahannya*" sudah tidak melekatinya, karena sudah menjadi hak milik individu penuh dengan bukti SHM.

Dengan demikian sistem penguasaan dan pemilikan tanah di samping dapat dilakukan secara individual yang melekat hak persekutuan juga perlu diberikan ruang penguasaan dan pemilikan secara kolektif terutama oleh *desa adat* sebagai persekutuan, sehingga perlu dinamisasi pola sistem penguasaan dan pemilikan tanah adat, yang di satu sisi dapat memenuhi nilai kepastian hukum, dan di sisi lain dapat mengakomodir nilai keadilan masyarakat pengguna hukum itu sendiri. Masyarakat hukum adat di Bali pada dasarnya dapat menerima cita hukum pembentuk UUPA yang dipergunakan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat sepanjang hak-hak adatnya tidak dinafikan dalam pembaharuan tersebut.

## BAB VIII

### KASUS DAN ANALISIS PENYELESAIAN SENGKETA HAK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH ADAT

#### 8.1. Kasus Sengketa Rebutan Tapal Batas

##### 8.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa

Sengketa rebutan tapal batas desa (adat) akhir-akhir ini banyak mewarnai kehidupan masyarakat hukum adat di Bali, yaitu seperti yang terjadi antara *Desa Adat* Ulakan dan Antiga, antara *Desa Adat* Macang dan Ngis di Karangasem. Juga terjadi antara Desa Gunaksa dan Kusamba Dawan Klungkung, antara *Desa Adat* Pengosekan dan Padangtegal Ubud Gianyar, antara *Desa Adat* Cekik dan Gablogan di Tabanan.

Munculnya sengketa tapal batas ini disebabkan karena faktor yang sangat bervariasi, seperti karena faktor ekonomi, mempertahankan prestise (gengsi). Tapi yang mungkin dapat dianggap seirama adalah karena telah terjadi klaim penguasaan dan pemilikan secara eksklusif dari masing-masing *desa adat*, dan sebaliknya kurang dapat memahami makna terhadap hak bangsa dalam UUPA. Di samping itu masing-masing *desa adat* (*prajuru adat*) tampak melupakan makna aspek historis timbulnya *desa adat* dan tanah adat itu sendiri.

Persoalannya akan menjadi tambah meruncing disebabkan karena masing-masing pihak tidak mampu mengendalikan diri melalui norma hukum yang ada dalam penyelesaiannya, bahkan sampai ada tindakan anarkis seperti membakar, menebang pepohonan, “perang” antar desa. Oleh karena itu persoalannya tidak saja menyangkut tapal batas, juga sudah meluas menyangkut ranah kriminal. Jika dilakukan penahanan oleh pihak kepolisian, *krama desa adat* melakukan demo ke Mapolres menuntut agar *kramanya* di

bebaskan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa *krama adat* sangat belum memahami kearifan lokal yang diwariskan oleh leluhurnya.

Khusus untuk rebutan tapal batas antara Desa Ngis Kecamatan Manggis dan Desa Macang Kecamatan Berbandem Karangasem terjadi sejak adanya pemekaran Desa (Sibetan) menjadi Desa Sibetan dan Desa Persiapan Macang sesuai dengan Keputusan Bupati Karangasem Nomor 241 Tahun 2004 tertanggal 6 Juli 2004 tentang Pembentukan Desa Persiapan Tri Buana Kecamatan Abang, Desa Persiapan Sengkidu, Desa Persiapan Pesedahan, Desa Persiapan Antigua Kelod Kecamatan Manggis, dan *Desa Persiapan Macang* Kecamatan Bebandem Kabupaten Karangasem.

Dalam lampiran Surat Keputusan Bupati tertanggal 6 Juli 2004 ini secara tegas disebutkan, bahwa luas wilayah Desa Persiapan Macang adalah 1,93 KM<sup>2</sup> dengan batas-batas sebagai berikut:

1. Utara : Sungai Buu (batas lama).
2. Timur : Sungai Buu (batas lama).
3. Selatan : Batu Tumpeng Ngandang.
4. Barat : Sungai Malem (batas lama, patok BD. 1, 2, 3).

Wilayah Desa Persiapan Macang ini sama dengan wilayah *Desa Adat* Macang, sehingga dalam satu *desa adat* ada satu desa dinas. Batas yang menjadi sengketa adalah di sebelah Selatan yang disebut “Batu Tumpeng Ngandang”, sehingga batas ini, tidak hanya ditetapkan sebagai batas *desa dinas*, juga sekaligus merupakan batas *desa adat*. Namun dalam kenyataannya di lapangan kedua belah pihak mempunyai persepsi yang

berbeda, terutama terhadap letak dari apa yang disebut “Batu Tumpeng Ngandang”.

Menurut *prajuru* dari *Desa Adat Ngis*, juga Perbekel Desa Ngis yang merangkap sebagai *penyarikan desa adat*, menganggap bahwa mereka tidak bersengketa, tapi justru terjadi ketidaksinkronan antara Keputusan Bupati No. 241 Tahun 2004 tersebut di atas dengan Peraturan Bupati Karangasem No. 19 Tahun 2007 tentang Penetapan Batas Desa antara Desa Ngis Kecamatan Manggis dengan Desa Persiapan Macang Kecamatan Bebandem Kabupaten Karangasem, yang juga menetapkan batas desa dimaksud, yaitu “dimulai dari batas terluar *Banjar Dinas Kajanan* Desa Ngis Kecamatan Manggis dengan *Banjar Dinas Triwangsa Macang* dan *Banjar Dinas Macang* Desa Persiapan Macang Kecamatan Bebandem”.

Perbedaan penunjukan batas dari kedua desa ini, dinyatakan akan dapat menimbulkan implikasi yang cukup luas khususnya terhadap *luas wilayah* dan *tanah-tanah adat* yang dimiliki oleh Desa Adat Ngis<sup>362</sup>. Oleh karena itu sengketa yang oleh Pemerintah Daerah dianggap ada, justru disebabkan karena adanya dualisme produk hukum yang mengatur satu masalah yang sama, yaitu tentang penetapan tapal batas, yang di satu sisi menunjuk “Batu Tumpeng Ngandang”, sedang di sisi lain menunjuk batas terluar *banjar Dinas Kajanan* Desa Ngis.

### **8.1.2. Upaya penyelesaian.**

Kedua belah pihak sepakat untuk menyelesaikan sengketa secara mediasi, di mana yang dipercaya bertindak sebagai mediator adalah Pemerintah Kabupaten. Masing-masing pihak memang berusaha

---

<sup>362</sup>Surat usulan penyelesaian tapal batas antara Desa Ngis-Desa Persiapan Macang yang ditujukan kepada DPRD Kabupaten Karangasem tertanggal 19 Mei 2008.

menunjukkan alat bukti yang dijadikan dasar penegasan batas desa seperti yang dimaksudkan, seperti Desa Ngis merujuk pada Prasasti/Piagem Tahun 1582 yang menyebutkan bahwa: batas sebelah Utara dengan Macang: Batu Tumpenge Ngandang itu batas di atas dan sealiran air ke selatan itulah wilayah Ngis (*Inganya Lor serante ke Macang, mewatas watu tumpenge ngandang, ika minduhur selabuhan toyane kelod ika gumi Ngis*).<sup>363</sup>

Dalam laporan Berbekel Desa Ngis disebutkan, bahwa pertemuan untuk membahas batas desa sudah dimuali sejak Tahun 2003 dalam upaya untuk melakukan inventarisasi alat-alat bukti di tingkat desa. Kemudian sejak Tahun 2005 dari data sekunder yang disampaikan Perbekel Persiapan Desa Macang diungkapkan bahwa pertemuan diadakan di Kantor Bupati Karangasem yang menghasilkan kesepakatan: bahwa sebelum penetapan dan pematokan batas desa akan diadakan peninjauan ke lapangan.

Pada peninjauan lapangan Minggu, 30 Januari 2005 oleh Tim Penyelesaian Tapal Batas Kabupaten yang juga dihadiri Muspika Kecamatan Bebandem, Muspika Kecamatan Manggis, Pemuka masyarakat Sibetan, Pemuka masyarakat Desa Persiapan Macang, dan tokoh masyarakat Desa Ngis. Hasilnya telah disepakati untuk diadakan pematokan, yaitu patok I batas antara Desa Ngis, Desa Macang, dan Desa Tenganan. Patok II batas antara Desa Macang dengan Desa Sibetan. Patok III batas antara Desa Macang dengan Desa Sibetan. Sedangkan patok antara Desa Ngis, Desa Sibetan, dan Desa Macang dapat disepakati setelah pemasangan patok I dilakukan di sebelah Batu Jaran yang oleh versi Berbekel Ngis merupakan

---

<sup>363</sup>Kutipan Piagem/Prasasti dalam laporan Berbekel Desa Ngis tanggal 24 April 2006.

Batu Tumpeng Ngandang. Karena saat itu belum ada kesepakatan tentang letak sesungguhnya yang disebut Batu Tumpeng Ngandang, maka akan diadakan penelusuran kembali.

Selasa, 31 Januari 2006 oleh Muspika Kecamatan bebandem, Perbekel Sibetan, Ketua BPD Desa Sibetan, Perbekel Persiapan Macang, *Klian Desa Adat* Macang, dan pemuka desa masyarakat Macang mengadakan penelusuran ke lapangan keberadaan dari Batu Tumpeng Ngandang yang sesungguhnya.

Dalam rentang waktu antara Pebruari – Maret 2006 terjadi perbuatan pemagaran di atas Bukit oleh masyarakat Desa Ngis sebagai bentuk klaim batas desa seperti yang dikehendaki. Di samping itu juga diikuti adanya tindakan penebangan pohon oleh warga masyarakat Ngis di atas tanah batas yang masih menjadi sengketa.

Jumat 5 Mei 2006 atas permohonan Pemerintah Kabupaten Karangasem diadakan pemetaan oleh Top.Dam. IX Udayana. Namun sebelum pelaksanaan pemetaan diadakan pengarahan kepada kedua belah pihak yang diwakili oleh Perbekel masing-masing desa untuk membuat kesepakatan. Hasilnya terjadi kesepakatan di mana para pihak sepakat turun bersama ke lokasi untuk mendampingi Top.Dam., dan sepakat untuk menerima hasil penetapan batas yang dilakukan oleh Kepala Top.Dam. sebagai tindak lanjut peninjauan lapangan pada Hari Jumat, 5 Mei 2006.

Berdasar Peta yang sudah ada di masing-masing desa sesuai dengan kesepakatan, hari itu juga dilakukan penunjukan posisi dari pihak Ngis dengan mencatat pada empat titik, yaitu: Titik koordinat paling Timur yang



berada antara perbatasan Desa Persiapan Macang, Desa Ngis, dan Desa Tenganan. Titik Koordinat letak Batu Jaran, titik koordinat pos parkir, dan titik koordinat paling Barat yang berbatasan antara Desa Persiapan Macang dengan Desa Sibetan.

Rabu, 10 Mei 2006 diadakan pemetaan lanjutan dengan memberikan kepada pihak Macang untuk menunjukkan posisi patok batas untuk dapat menentukan titik koordinat. Namun saat itu pihak Ngis mengusulkan agar pihak Top.Dam. secara langsung melakukan pemetaan berdasarkan titik koordinat peta dengan menggunakan *Global Positioning System (GPS)*, Prisma, dan *Total Stationary (TS)*.

Kemis 11 Mei 2006 titik-titik yang dipetakan berjumlah delapan titik sesuai dengan peta. Untuk memperoleh hasil yang lebih akurat akan diadakan perbaikan posisi dengan menggunakan alat *Total Stationary*. Namun saat diadakan penentuan lokasi penempatan patok sesuai dengan titik koordinat, dan sesuai dengan peta menurut usulan pihak Ngis, ternyata pihak Ngis menyetop petugas pemetaan yang sedang melakukan tugas, dan mengajak untuk berdialog kembali, karena lokasi patok tidak sesuai dengan apa yang menjadi keinginan pihak Ngis, sehingga pematokan ditunda.

Sabtu, 13 Mei 2006 kembali terjadi gejolak dari pihak Ngis, di mana kembali diadakan pemagaran di wilayah perbatasan oleh warga Ngis, sehingga warga Macang tidak dapat menuju *Pura Tirta yang diempon krama* Macang. Di samping itu juga terjadi penebangan beberapa pohon yang mempunyai nilai ekonomi milik warga Macang, intimidasi oleh warga Ngis, perusakan *Pura Tirta*, dan pembakaran pagar.

Rabu, 18 Oktober 2006 diadakan pertemuan di Kantor Bupati yang isinya: meminta Top.Dam IX Udayana untuk melanjutkan pemetaan kembali, di mana yang akan dijadikan dasar adalah Peta masing-masing desa sesuai dengan kesepakatan yang lalu, dan menjelaskan ada klaim kepemilikan tanah masyarakat Macang oleh warga Ngis.

Tim Kabupaten pada hari Sabtu, 25 November 2006 melakukan pemasangan patok batas Kecamatan di delapan titik. Esoknya masyarakat Ngis kembali melakukan pembakaran (rumah), penebangan, penjarahan di sekitar perbatasan, dan perusakan di *Pura Tirta*. Situasi yang krusial ini berlangsung sampai Juni 2007.

### **8.1.3. Hasil penyelesaian sengketa.**

Setelah Tim Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Kabupaten dan Top.Dam IX Udayana turun ke lokasi sesuai dengan kesepakatan yang dibuat oleh ke dua belah pihak dalam menentukan titik koordinat selesai melakukan tugasnya, kemudian diadakan sosialisasi terhadap Peraturan Bupati No. 19 Tahun 2007 tentang Penetapan Batas Desa antara Desa Ngis Kecamatan Manggis dengan Desa Persiapan Macang Kecamatan Bebandem Senin, 11 Pebruari 2008.

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Karangasem No. 2 Tahun 2008 Desa Persiapan Macang telah definitif menjadi Desa Macang dengan batas-batas sesuai lampiran peta dalam Peraturan Bupati No. 19 Tahun 2007 tersebut di atas, yang ditandai dengan PBA1 pada koordinat 115° 33' 13.6 "Bujur Timur 08° 27, 12.4" Lintang Selatan. PBA2 pada koordinat 115° 33' 11.4 "Bujur Timur 08° 27, 13.6" Lintang Selatan. PBA3 pada koordinat 115° 33' 03.6 "Bujur Timur 08° 27, 22.5" Lintang Selatan.

PBA4 pada koordinat 115° 32' 59.5 "Bujur Timur 08° 27, 22.4" Lintang Selatan. PBA5 pada koordinat 115° 32' 51.9 "Bujur Timur 08° 27, 21.2" Lintang Selatan. PBA6 pada koordinat 115° 32' 49.2 "Bujur Timur 08° 27, 22.1" Lintang Selatan. PBA7 pada koordinat 115° 32' 40.8 "Bujur Timur 08° 27, 23.2" Lintang Selatan. PBA8 pada koordinat 115° 32' 39.7 "Bujur Timur 08° 27, 21.7" Lintang Selatan. Demikian ditegaskan dalam Pasal 2 Peraturan Bupati Karangasem Nomor 19 Tahun 2007.

Batas desa dan koordinat seperti disebutkan dalam Pasal 2 Peraturan Bupati No. 19 Tahun 2007 ini, hanya menyangkut kepentingan pelayanan administrasi pemerintahan desa kepada masyarakat di masing-masing wilayah (Pasal 4).

## **8.2. Kasus Sengketa Tanah Laba Pura**

### **8.2.1. Kasus Culik**

#### **8.2.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa**

Dalam *Pemunder* (Bhisama/Fatwa) Desa Adat Culik yang dibuat Tahun 1578 dan diterjemahkan dalam huruf latin *IÇaka* Tahun 1922, merupakan *anugerah* (pemberian) Raja Karangasem, yang menegaskan bahwa Raja Karangasem telah memberikan wilayah *Desa Adat* Culik kepada I Pasek untuk selalu *eling*. Juga sekaligus ditugasi memelihara beberapa *pura*, seperti: *Pura Puseh*, *Pura di Mbudan Toya*, *Pura Segara*, *Petasikan*, *Krakad*. Masing-masing dari *pura* ini telah pula dianugerahi *laba* lengkap dengan batas-batasnya. Di masing-masing wilayah ini juga telah ditunjuk pejabat/*prajurunya*, seperti *Pura Puseh Culik diemong* (dipertanggungjawabkan) oleh I Pasek Culik, *Pura Puseh Tukad Besi*

diemong oleh *I Bendesa* Tukad Besi yang berasal dari Kayu Aya. Demikian juga yang berhak menjadi *Kelihan Desa* dan *Pemangku Ageng* di *Desa Adat* Culik, hanya I Pasek Culik yang berasal dari Aan. Sedangkan yang berhak menjadi *Bendesa* di *Pura Puseh* Culik adalah *I Bendesa* Tukad Besi yang berasal dari Desa Kayu Aya.

Tanah sebagai anugerah raja tersebut diperuntukkan sebagai tanah *laba Pura Puseh*, luasnya diperkirakan kurang lebih 630 hektar. Maksud pemberian tanah ini agar dapat dipergunakan membiayai keperluan upacara (*aci*) di *Pura Puseh Desa Adat* Culik dan juga pembangunan fisiknya. Tanah-tanah *laba pura* ini sebagian pernah disertifikatkan oleh *krama desa*, seperti oleh *Sekeha* Mali kurang lebih 17 hektar (dua sertifikat), Gede Agung kurang lebih 17 hektar (satu sertifikat), Nengah Singin kurang lebih dua hektar, tapi kemudian secara sukarela diserahkan kembali kepada *desa adat*<sup>364</sup>. Pada Tahun 2001 baru diketahui oleh *Prajuru Desa Adat* Culik, bahwa sebagian dari tanah-tanah *laba* itu (kurang lebih 160, 9470 hektar telah disertifikatkan atas nama *Pura Dadia* I Gede Badung (IGB) yang keanggotaannya (*krama puranya*) juga sekaligus *krama Desa Adat* Culik. Tanah *laba pura* yang didaftarkan tersebut terbagi dalam 10 buah sertifikat, yaitu: SHM No. 24/Desa Purwakerthi seluas 222.030 m<sup>2</sup>, SHM No. 167/Desa Purwakerthi seluas 63.750 m<sup>2</sup>, SHM No. 211/Desa Purwakerthi seluas 353.830 m<sup>2</sup>, SHM No. 212/Desa Purwakerthi seluas 181.000 m<sup>2</sup>, SHM No. 213/Desa Purwakerthi seluas 11.350 m<sup>2</sup>, SHM No. 214/Desa Purwakerthi seluas 15.900 m<sup>2</sup>, SHM No. 215/Desa Purwakerthi seluas 171.130 m<sup>2</sup>, SHM

---

<sup>364</sup>Wawancara dengan *prajuru Desa Adat* Culik Karangasem tanggal 5 Januari 2009.

No. 216/Desa Purwakerthi seluas 276.630 m<sup>2</sup>, SHM No. 217/Desa Purwakerthi seluas 95.100 m<sup>2</sup>, SHM No. 218/Desa Purwakerthi seluas 218.750 m<sup>2</sup>, semuanya atas nama *Pura Dadia I Gede Badung* yang selanjutnya disingkat *Pura Dadia IGB*.

Dengan telah terbitnya beberapa SHM seperti tersebut di atas, sudah barang tentu pihak *desa adat* yang *ngemong Kahyangan Tiga* di mana salah satunya adalah *Pura Puseh*, tidak terima dengan kenyataan tersebut, sehingga pihak *desa adat* berkehendak untuk meminta agar SHM yang dimiliki oleh *Pura Dadia IGB* dimaksud dikembalikan kepada *desa adat*. Namun *Dadia IGB* tidak bersedia damai, sehingga ditempuh cara melalui jalur litigasi, yaitu melalui Peradilan Tata Usaha Negara karena berhubungan dengan keputusan Tata Usaha Negara (TUN), yaitu Kantor Pertanahan sebagai lawannya.

#### **8.2.1.2. Upaya Penyelesaian**

Upaya yang dilakukan oleh *Desa Adat* Culik untuk dapat memulihkan haknya kembali yang sebelumnya telah diklaim oleh "*Pura Dadia IGB*" adalah secara litigasi, yaitu dengan melakukan gugatan yang ditujukan kepada Kantor Pertanahan Karangasem melalui Pengadilan Tata Usaha Negara yang berada di Denpasar.

Gugatan yang diwakili oleh kuasa hukumnya diajukan tanggal 21 Mei 2001 yang telah didaftar di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar tanggal 29 Mei 2001 dengan register Nomor 23 G/2001/PTUN/Dps yang telah diperbaiki tanggal 31 Mei 2001 yang dilandasi oleh beberapa alasan, yaitu:

- (1) *Pura Puseh Desa Adat* Culik Karangasem sebagai badan hukum keagamaan mempunyai tanah *laba* lebih kurang 630 hektar;
- (2) Dasar kepemilikan *laba pura* itu adalah *Pemunder/Bhisama* yang diterbitkan Tahun 1578 sebagai anugerah dari Raja ( Anak Agung Made Karangasem), juga di dasarkan pada *Awig-Awig Desa*;
- (3) Penggugat sebagai *prajuru* (pengurus) *pura* baru mengetahui sejak tanggal 24 April 2001, bahwa sebagian tanah dari *laba Pura Puseh* tersebut telah disertifikatkan atas nama *laba pura Dadia* IGB seluas 160,9470 hektar tanpa sepengetahuan penggugat;
- (4) Perbuatan tergugat menerbitkan keputusan dalam bentuk sertifikat tanah atas nama pihak yang bukan pemilik hak atas tanah yang sah, sehingga melanggar ketentuan Pasal 53<sup>365</sup> ayat (2) a dan c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut Peradilan TUN jo Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986;
- (5) Perbuatan tergugat menerbitkan sertifikat objek sengketa tanpa melalui prosedur yang benar, sehingga sangat merugikan penggugat baik moril maupun materiil;
- (6) Dari kondisi tersebut di atas, dimohon agar pengadilan dapat memutuskan dan menyatakan bahwa semua sertifikat hak milik atas nama *Pura Dadia IGB* seperti telah diuraikan di atas adalah tidak sah atau batal, dan selanjutnya memerintahkan tergugat (Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Karangasem) untuk mencabut semua hak milik dimaksud.

### 8.2.1.3. Hasil penyelesaian sengketa

Dalam Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 13/G/2001/PTUN.Dps. tertanggal 14 November 2001, dinyatakan bahwa semua Sertifikat Hak milik atas nama *Pura Dadia IGD* seperti disebutkan di atas adalah ***batal*** dan memerintahkan kepada tergugat (BPN Karangasem) untuk ***mencabutnya***.

Adapun yang dijadikan dasar pertimbangan dalam putusannya itu antara lain:

---

<sup>365</sup>(a) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (c) Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

- (1) Berdasarkan alat bukti surat dan keterangan saksi disebutkan bahwa tanah yang menjadi objek sengketa telah digarap oleh warga Dusun Lebah, Amed, Babakan, dan Dusun Bias Lantang Desa Purwakerthi sebagai tanah milik *Pura Puseh Desa Adat* Culik di mana hasilnya tanahnya diserahkan kepada *Pura Puseh* dimaksud;
- (2) Tanah sengketa merupakan pemberian Raja Karangasem (Anak Agung Made Ngurah Karangasem) seperti disebutkan dalam *Pemunder Desa Adat* Culik dengan maksud agar *krama Desa Adat Culik* merawat *pura* dengan baik, menetapkan batas desa. Hal ini juga diperkuat oleh keterangan *Pengligsir* Puri Agung Karangasem agar substansi *Pemunder* dijunjung tinggi dan dipatuhi oleh *krama* desa;
- (3) *Dadia IGB* tidak sama maknanya dengan *Pura Dadia IGB*, sehingga ada perbedaan subjek pemegang objek sengketa, artinya sebelum muncul sertifikat hak milik atas nama *Pura Dadia IGB*, dalam warkah permohonannya tercantum atas nama *Dadia IGB*. Untuk menentukan adanya peralihan hak ini harus dilakukan sesuai dengan Pasal 19 PP Nomor 10 Tahun 1961 jo Pasal 37 ayat 1 PP Nomor 24 Tahun 1997<sup>366</sup>. Di samping itu menurut keterangan saksi ahli dinyatakan, bahwa peralihan dari hak milik pribadi menjadi *laba pura* prosesnya harus jelas dan terang, serta dilakukan upacara yang disahkan oleh *krama* atau warga masyarakat yang disebut dengan upacara *Menuksima*. Juga ada perbedaan letak tanah antara yang tercantum dalam warkah dengan letak tanah secara fisik.

---

<sup>366</sup>Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

(4) Seharusnya tergugat setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang terkait dengan objek sengketa, tidak sampai menerbitkan objek sengketa tersebut.

Keputusan ini kemudian dikuatkan kembali oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya Nomor: 34/B/TUN/2002/PT.TUN. SBY. tertanggal 14 Maret 2002. Demikian pula dalam upaya kasasi, Mahkamah Agung menguatkan putusan pengadilan terdahulu sesuai dengan putusannya Nomor: 371/TUN/2002 tertanggal 3 Agustus 2004.

## **8.2.2. Kasus Sengketa Kusuma Sari**

### **8.2.2.1. Latar Belakang**

Kasus pembongkaran dua *pura*, yaitu *Pura Sambangan* dan *Pura Ketapang Kembar* oleh pihak investor dilatarbelakangi oleh penguasaan tanah oleh investor dengan Hak Guna Bangunan yang telah dikeluarkan Kantor Badan Pertanahan Tahun 1996 seluas 60.000 m<sup>2</sup> itu berdasar sertifikat HGB No.69, 70, 71/Sanur. Dalam sertifikat HGB itu pihak investor memiliki hak pengelolaan selama 30 tahun. Artinya investor memiliki hak pengelolaan hingga 2026 mendatang. Sedangkan di atas tanah yang dikuasai dengan HGB itu ada *Pura Sambangan* dan *Pura Ketapang Kembar* yang *diempon* (diurus) oleh keluarga I Gst. Ketut Suparta. Adalah relevan dengan apa yang pernah dinyatakan oleh Bendesa Adat Intaran Sanur, bahwa *pura-pura* yang ada di *wewidangan* (wilayah hukum) *desa adat* di *empon* oleh keluarga-keluarga, termasuk di dalamnya *Pura Kahyangan Tiga*



milik *desa adat*. Sedangkan *krama banjar* hanya mendukung *ayah-ayahan* dalam bidang tenaga kerja.<sup>367</sup>

Penanggung jawab keamanan proyek (Osias Detak) menyatakan, bahwa pembongkaran pura tersebut merupakan kelanjutan proses eksekusi lahan per 16 Agustus 2006. Sementara pembongkarannya dilakukan 1 Oktober 2007. Klian Banjar Semawang ( I Gusti Gede Suparta) di dampingi Kepala Lingkungan (I Gusti Made Suarna), pengempon pura (Gusti KT Suparta) dan pneglinsir Banjar Semawang (I Made Rodia), menyatakan bahwa pembongkaran terjadi senin, 1 Oktober 2007 saat *krama* Banjar Semawang sedang melaksanakan upacara pitra yadnya. Pura tersebut berfungsi sebagai penepi siring (pagar pantai).

Sebelum dilakukan pembongkaran sudah dilakukan upacara *prelina* oleh Jero Mangku Gurah dengan sarana *bebanten sapuh au, peras soda, suci, penyeneng, tirta penyomya, dan tirta prelina parahyangan*.<sup>368</sup>

Pihak *Prajuru Banjar* Semawang mempertanyakan dasar pembongkaran *pura* yang masih difungsikan tersebut, apalagi pembongkaran *pura* tersebut tanpa sepengetahuan pihak *pengempon pura*.

#### **8.2.2.2. Upaya penyelesaian**

Untuk menghindarkan adanya konflik secara berkelanjutan, ditempuh upaya non litigasi berupa mediasi, di mana *Bendesa Adat* Intaran mengambil inisiatif atas pengaduan *pengempon pura* untuk mempertemukan dengan pihak investor tanpa mencari atau mengungkap siapa yang salah, tapi

---

<sup>367</sup>Wawancara dengan Bendesa Adat Intaran Sanur, tanggal 8 Oktober 2008.

<sup>368</sup>Bali Post. Rabu, 17 Oktober 2007. Dua *pura* di Mertasari dibongkar investor. H.1.

mengungkap tentang apa yang menjadi keinginan dari para pihak terutama pihak *pengempon pura* karena terjadi pembongkaran, sehingga keseimbangan (*sekala* dan *niskala*) pulih kembali, artinya *pura* yang telah dibongkar dapat dibangun kembali dan investor mendapat manfaat dari keberadaan *pura* dengan segala aktivitasnya sehingga dapat memberikan roh atau spirit bagi keberadaan sarana pariwisata yang akan dibangun secara berdampingan dalam area yang tidak terpisahkan, dan tidak saling mengganggu, tapi sebaliknya dapat saling menguntungkan (bekerja sama dalam bentuk mutualis simbiosis).

Dalam pertemuan yang akan dilangsungkan pihak Bendesa menegaskan, bahwa pihak investor dapat datang sendiri tanpa diwakili, dengan harapan bahwa sekali diadakan pertemuan sudah dapat diambil simpulan, tidak lagi harus dikonsultasikan dengan pihak lain, sehingga dari segi waktu dapat lebih efisien dan sekaligus efektif karena langsung pada sasaran.

Sesuai dengan jadwal yang telah disepakati pertemuan dapat dilangsungkan di Ruang Rapat Kantor LPD Desa Adat Intaran pada tanggal 1 November 2007, dan pada hari itu pula para pihak dapat membuat kesepakatan untuk menyelesaikan masalah *pura* yang ada di pesisir pantai Semawang Sanur.

### **8.2.2.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Dari pertemuan yang di mediasi oleh Bendesa Adat Intaran (mediator) diperoleh kata sepakat secara musyawarah dengan hasil sebagai berikut:

1. Pihak investor dalam hal ini PT. Restu Maharani setuju membangun kembali *pura* Sambiangan yang telah dibongkar dan pembangunannya

ditempatkan pada tempat baru, yaitu di Timur Laut dengan penyiapan lahan pada lokasi tersebut berukuran 12,5 m x 21 m fleksibel (memanjang ke Barat) di Jalan Kusuma Sari;

2. Pihak investor dalam hal ini PT. Restu Maharani setuju membiayai seluruh pembangunan *pura* dengan menggunakan bahan batu karang laut dan seluruh biaya upacara dari mulai sampai selesai. Pelaksanaan pembangunan diserahkan pada *Desa Adat Intaran, Prajuru Banjar, dan pengempon*.
3. Pura Ketapang Kembar tetap dilestarikan dan diberikan akses masuk dan ukurannya disesuaikan dengan situasi kondisi dan akan dilakukan peninjauan ke lapangan bersama.<sup>369</sup>

### **8.3. Kasus Sengketa Tanah AYDS dan PKD**

#### **8.3.1. Kasus Tusan**

##### **8.3.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa**

Tanah adat yang sebagian merupakan tanah AYDS dan sebagiannya lagi tanah PKD di Banjar Tusan Kawan Kecamatan Banjarangkan tiba-tiba menjadi rebutan, yang mengakibatkan seorang *krama* Tusan Kawan Ni Wayan Rosih yang telah menguasai tanah dimaksud sejak ayahnya masih hidup dilaporkan ke Polres Klungkung oleh I Sotong (*krama* dari Banjar Tengah Tangkas Kecamatan Klungkung) yang mengklaim bahwa tanah dimaksud telah dibeli dengan bukti sertifikat hak milik.

Awalnya IB Mertajaya meminjam uang kepada I K Sotong dengan jaminan sertifikat a.n I Made Pasar (hubungan periparan). IB Mertajaya kemudian meninggal dunia, sehingga pemegang gadai meminta pengembalian uang tebusan kepada I Made Pasar. Karena tidak punya uang tebusan, tanah tersebut kemudian dijual kepada pemegang gadai (I K

---

<sup>369</sup>Kesepakatan ini ditandatangani saat itu juga tanggal 1 November 2007 oleh Bendesa Adat Intaran, PT. Restu Maharani (owner), Kepala Kelurahan Sanur, *Pengempon Pura, Kelian Banjar Semawang*, Kepala Lingkungan Semawang, Komisi I DPRD Provinsi Bali, dan Komisi A DPRD Kota Denpasar.

Sotong).<sup>370</sup> Atas dasar perbuatan hukum inilah, I K Sotong melaporkan Ni Rosih agar tidak lagi tinggal di atas tanah dimaksud. Oleh karena itu *prajuru* adat beserta seluruh *kramanya* menggelar *paruman desa* di *wantilan* (Balai Desa) setempat Rabu, 1 November 2006. *Paruman* itu bersifat istimewa karena dihadiri oleh Camat Banjarangkan dan unsur Tripika.

Tanah AYDS dan PKD yang disengketakan ini dinyatakan memang dikuasai oleh Ketut Degeng (ayah Ni Rosih alm) sejak Tahun 1953 yang diperoleh dari pemberian *desa adat*<sup>371</sup>. Beberapa tahun kemudian muncul SPPT dan DD atas nama Pan Tedun. Tahun 1997 kemudian dijual oleh I Made Pasar tanpa sepengetahuan desa kepada I Sotong.<sup>372</sup>

*Bendesa Adat* Tusan I Wayan Tumbuh mengaku tak tahu menahu awal munculnya persoalan status tanah AYDS dan PKD tersebut. Tiba-tiba ia menerima surat panggilan dari kepolisian. Demikian juga Ni Rosih yang menempati AYDS dan PKD itu bersama ayahnya Ketut Degeng (alm) sejak Tahun 1953. Kedudukannya dipanggil untuk dimintai keterangan perihal status tanah sekitar 12 are itu. Tanah AYDS dan PKD itu diklaim sebagai hak milik oleh I Ketut Sotong karena telah membelinya dari seorang warga di *Banjar* Tusan Kawan. Sotong juga mengaku mengantongi sertifikat Nomor 657/2006 dengan akta jual beli No. 30/2006 yang diterbitkan Notaris Gusti Nyoman Rupini sebagai bukti kepemilikan.

Menurut informasi, proses jual beli itu diperkirakan dilakukan oleh Made Pasar kepada Sotong. Kecurigaan itu muncul mengingat tahun 2002,

---

<sup>370</sup>Wawancara dengan I K Sotong tanggal 11 Januari 2009.

<sup>371</sup>Wawancara dengan Bendesa Adat Tusan tanggal 8 Agustus 2008.

<sup>372</sup>Wawancara dengan Kepala Desa Tusan tanggal 1 Juni 2008.

Pasar sempit bersengketa dengan Ni Rosih karena Made Pasar mengklaim sebagai pemilik tanah yang berasal dari warisan orang tuanya, di mana setiap tahunnya membayar pajak tanah dimaksud.<sup>373</sup>

Saat ini bukti yang dapat dikumpulkan oleh I Made Pasar berupa bukti pembayaran PBB sejak 1998 sampai 2005. Dan sejak Mei 2006 wajib pajak berpindah kepada Ketut Sotong yang melaporkan penyerobotan ke Polres Klungkung. Dalam *paruman* yang digelar *Desa Adat* terungkap bahwa tanah dimaksud sudah ditempati sejak 1953 oleh keluarga Ketut Degeng (alm) bersama anaknya Ni Rosih yang saat ini ditetapkan sebagai tersangka.<sup>374</sup>

Ni Rosih *krama* Tusan kemudian dilaporkan menguasai tanah seluas 12 are secara paksa karena menolak permintaan I Sotong untuk meninggalkan pekarangan tersebut, sehingga ia terancam ditetapkan sebagai tersangka walaupun ia telah menyerahkan masalahnya kepada *desa adat*.

Menurut *Bendesa Adat* Tusan, saat ini yang berurusan dengan hukum bukan Ni Rosih secara pribadi, tetapi pihak *desa adat* sesuai dengan hasil *paruman desa adat*. Di pihak lain menurut pandangan polisi, pihak *desa adat* wajib menyerahkan **dokumen** sebagai bukti bahwa tanah yang disengketakan sebagai tanah AYDS dan PKD, karena dalam kasus ini I Sotong juga dilaporkan oleh *desa adat* karena telah meresahkan masyarakat.<sup>375</sup>

---

<sup>373</sup>Bali Post, "Kisruh status tanah AYDS di Tusan", Kemis 2 Nopember 2006. hal. 4

<sup>374</sup>Bali Post. "Kisruh tanah AYDS di Tusan berbuntut ancaman demo", Rabu 8 Nopember 2006. Hal. 5.

<sup>375</sup>Bali Post. "Kisruh tanah AYDS, Ni Rosih terancam jadi tersangka". Kemis 28 Desember 2006. hal. 5.

### 8.3.1.2. Upaya Penyelesaian

*Bendesa adat* tidak terima tanah AYDS dan PKD-nya diklaim sebagai tanah milik pribadi, lebih-lebih sudah dimiliki oleh orang yang bukan sebagai *krama desa* setempat, apalagi sampai mengusir warganya yang sejak lama diberikan *desa adat* untuk menempati tanah dimaksud. Tumbuh yang didampingi *penyarikan* (Sekretaris) Nyoman Redana menegaskan bahwa mereka tidak akan tinggal diam menyikapi masalah tersebut. Untuk menyelidiki kebenaran proses jual beli tanah tersebut, *Desa Adat* Tusan membentuk tim pencari fakta yang beranggota 28 orang yang terdiri dari *manggala desa*, *penglingsir*, dan *krama Desa Adat* Tusan. Hal ini dilakukan dengan mengingat bahwa klaim yang dilakukan oleh I Sotong, warkahnya tidak sesuai dengan objek dan letak tanah seperti yang dimaksudkan.<sup>376</sup>

Di samping itu *krama desa* mengancam demo dengan mendatangi pihak-pihak yang terlibat proses penyertifikatan hingga jual beli tanah, termasuk mendatangi Polres Klungkung untuk meminta penghentian penyidikan kasus Ni Rosih sebagai tersangka dugaan penyerobotan.

*Bendesa Adat* Tusan mengaku kerepotan meredam amarah *kramanya*, terutama emosi anak muda setempat, karena saat Tim pencari data bentukan desa melakukan penelitian, dinas/instansi terkait tidak ada yang bersedia memberikan informasi dengan berbagai alasan, seperti Kantor Pertanahan Klungkung tidak bersedia memberikan informasi mengenai warkat tanah dimaksud dengan alasan harus ada izin BPN Propinsi. Juga ditelusuri ke Badan Pendapatan Kabupaten untuk mengetahui

---

<sup>376</sup>Wawancara dengan Bendesa Adat Tusan tanggal 8 September 2008.

status tanah dimaksud. Setelah ditunjukkan peta blok, ternyata tercantum sebagai tanah AYDS, tapi tidak bersedia diberi informasi (keterangan) seperti tercantum dalam peta blok oleh Badan Pendapatan Kabupaten.

Kelanjutan dari saling klaim hak penguasaan dan pemilikan atas tanah antara I Sotong dengan Ni Rosih, memaksa pihak *Desa Adat* Tusan melapor ke polisi, karena menurut pemahamannya tanah sengketa tersebut merupakan tanah adat (AYDS), sehingga tidak seorangpun dapat melakukan pengusiran terhadap warganya yang oleh *desa adat* diberikan hak untuk menempatinnya, seperti pengusiran Ni Rosih oleh I Sotong yang mengklaim tanah sengketa tersebut adalah hak miliknya berdasarkan jual beli yang telah dilakukannya, sehingga ada bukti hak berupa sertifikat. *Desa adat* akan melengkapi laporannya melalui Tim pencari fakta bentukannya berkaitan dengan kejelasan status tanah sengketa dengan melakukan penelusuran ke berbagai instansi terkait. Saat ini sudah ada izin dari BPN Provinsi Bali.<sup>377</sup>

I K Sotong dalam hal ini pernah beberapa kali melakukan pendekatan dengan *Bendesa adat* untuk bisa diselesaikan dengan musyawarah, di mana I K Sotong mau menyerahkan tanah yang telah dibelinya itu seluas dua are untuk diberikan kepada Ni Rosih melalui *desa adat* sebagai tempat tinggalnya. Namun upayanya tidak dapat diterima, karena pihak desa adat melalui *prajurunya* menganggap bahwa tanah dimaksud merupakan tanah desa (*druwe desa*).

---

<sup>377</sup>Bali Post. "Kisruh tanah AYDS giliran desa adat melapor ke polisi", Selasa 26 Desember 2006. hal. 5.

### **8.3.1.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Sampai saat ini belum ada kejelasan penanganan dalam penyelesaian kasus ini, apakah akan ditempuh melalui jalur litigasi atau non-litigasi. Kondisi terakhir dijelaskan, bahwa Made Pasar oleh pihak *desa adat* akhirnya dilaporkan ke pihak kepolisian karena dianggap telah menjual tanah adat yang bukan menjadi haknya. Namun belum ada tindak lanjut dari pihak kepolisian dengan alasan desa adat belum mampu menunjukkan bukti tertulis terhadap penguasaan dan pemilikan tanah PKD dan AYDS-nya.

### **8.3.2. Kasus Kemenuh**

#### **8.3.2.1. Latar belakang timbulnya sengketa**

I Wayan Kania *krama* Banjar Kemenuh, Desa Adat Kemenuh Kecamatan Sukawati Kabupaten Gianyar menguasai tanah PKD secara turun temurun. Tanah PKD yang kemudian menjadi objek sengketa terdiri dari dua bidang tanah, yaitu: *Pertama*, tanah seluas lebih kurang 417 m<sup>2</sup> dengan batas-batas sebelah Utara: tanah/rumah I Wayan Kania, sebelah Timur: jalan raya, sebelah Selatan: gang, dan sebelah Barat: tanah/rumah I Wayan Kania yang selanjutnya disebut tanah sengketa I. *Kedua*, tanah PKD seluas 312,7 m<sup>2</sup> dengan batas-batas sebelah Utara: tanah/rumah I Ketut Rimpen, sebelah Timur: jalan raya dan tanah sengketa I, sebelah Selatan: tanah sengketa I dan gang, dan sebelah Barat: tanah/rumah I Ketut Rimpen dan I Genteh, yang selanjutnya disebut tanah sengketa II.

Tanah sengketa ini kemudian dikuasai oleh I Made Dina melalui proses pewarisan, sebagai konsekuensi diangkat anak oleh I Wayan Kania karena ia tidak punya keturunan sehingga *ayahannya* diserahkan kepada I



Wayan Kania (selaku *penyilidihi*).<sup>378</sup> Tanah sengketa I kemudian dijual oleh I Wayan Kania dan I Made Dina kepada I Wayan Cedur pada tanggal 28 Maret 1991. Pada tahap ke dua, tanah sengketa II beserta bangunan dengan segala isinya juga dijual kepada I Wayan Cedur pada tanggal 20 September 1992. Proses jual beli ini diketahui oleh aparat desa (baik dinas maupun adat). Pihak pembeli juga menyatakan kesanggupannya untuk melaksanakan "*ayahari*" jika tanah yang dibelinya itu masih terikat pada "*ayahari*", namun tidak ditanggapi oleh *prajuru adat* saat itu<sup>379</sup>.

Walaupun telah dijual, namun tanah beserta bangunannya dikuasai oleh adik I Made Dina, yaitu I Putu Balik atas mandat desa melalui *prajuru*. Oleh karena itu melalui pihak penjual, telah dimohon secara baik-baik agar tanah dan bangunan beserta segala isinya dapat diserahkan kepada pembeli. Pendekatan melalui aparat desa (dinas dan adat) juga sudah dilakukan, namun tidak ada hasilnya, sehingga untuk penyelesaiannya ditempuh melalui jalur litigasi.

### **8.3.2.2. Upaya penyelesaian**

Upaya penyelesaian sengketa yang ditempuh adalah melalui jalur litigasi, karena upaya damai dan kekeluargaan baik secara pribadi sudah dilakukan, juga melalui aparat desa baik *desa dinas* maupun *desa adat* namun tidak ada hasilnya, karena pihak penjual selalu menghindar, sehingga untuk mendapat kepastian hukum, maka penyelesaiannya

---

<sup>378</sup>*Penyilidihi* berasal dari kata *silidihi* artinya pengganti, wakil. Jadi *sentana* demikian dimaksudkan sebagai pengganti dalam melakukan *ayahari* (kewajiban) kepada *desa adat*. Dalam Gde Panetje. 1989. *Aneka Catatan tentang Hukum Adat Bali*. Cetakan ke 2. Guna Agung. Denpasar. Hal. 46.

<sup>379</sup>Wawancara dengan I Cedur tanggal 7 Januari 2009.

dilakukan dengan mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri Gianyar. Adapun yang dijadikan dasar gugatan adalah sebagai berikut:

- (1) Penggugat secara riil telah membeli dua bidang tanah dalam dua tahap. Jual beli mana dilakukan di bawah tangan yang diketahui oleh Perbekel atau Kepala Desa, Kepala Dusun, dan *Bendesa Adat*, di mana tergugat telah membuat kesepakatan untuk menyerahkan tanah, bangunan beserta isinya kepada penggugat; Namun sampai gugatan diajukan tidak mau diserahkan secara sukarela oleh para tergugat, sehingga dapat disangka; bahwa tergugat mempunyai itikad tidak baik;
- (2) Karena merupakan tanah PKD, penggugat telah melaporkan kehendaknya kepada *Bendesa Adat* untuk dapat melakukan kewajiban (*ayahan*) ke *banjar* menggantikan *ayahan* yang dulunya dilaksanakan oleh tergugat;
- (3) Musyawarah untuk mufakat sudah tidak mungkin dilakukan, sehingga untuk memperoleh keadilan dan kepastian hukum ditempuh upaya memohon keputusan hukum melalui lembaga peradilan.

#### **8.3.2.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Dalam Putusan Pengadilan Negeri Gianyar No. 7/Pdt.G/1996/PN/.Gir. yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, dinyatakan, bahwa:

- (1) Perjanjian jual beli yang dibuat adalah sah;
- (2) I Wayan Cedur sebagai pembeli, karena mempunyai itikad baik dilindungi oleh Undang-undang;
- (3) Ke dua bidang tanah sengketa beserta bangunan dengan segala isinya adalah sah milik penggugat ( I Wayan Cedur);

(4) Menghukum para tergugat untuk menyerahkan tanah sengketa I dan II berikut bangunan beserta rumah dengan segala isinya kepada penggugat dalam keadaan *lasia*/kosong, bilamana perlu dengan bantuan alat negara/polisi.

Dalam putusannya, hakim pengadilan negeri mengemukakan beberapa dasar yang dijadikan pertimbangan hukum, yaitu:

(1) Jual beli dua bidang tanah PKD yang telah dilakukan adalah sah walaupun berupa akta di bawah tangan, yaitu yang di dasarkan pada surat pernyataan jual beli, dan kuitansi pembayarannya;

(2) Adanya surat kuasa penuh yang dibuat tergugat dihadapkan Kepala Desa yang memberi kuasa kepada penggugat (pembeli) untuk menguasai/menempati tanah sengketa I, dan II. Juga melanjutkan/meneruskan semua kewajiban (*ayahan*) secara adat dan kedinasan, sehingga pembeli terbukti mempunyai itikad baik yang wajib dilindungi Undang-undang; dan sebaliknya penjual (tergugat) terbukti telah melakukan perbuatan melawan hukum, yaitu dengan tetap menguasai tanah sengketa yang bukan lagi menjadi haknya;

Dengan keluarnya putusan pengadilan negeri ini, apakah berarti tanah sengketa dapat dikuasai oleh I Wayan Cedur? Belum, karena ia harus berhadapan lagi dengan Ida Bagus Made Geria selaku *Bendesa Adat* Kemenuh di pengadilan negeri yang sama, yang kemudian disebut pihak pelawan.

Pelawan selaku *bendesa adat* tampaknya tidak dapat menerima putusan pengadilan negeri seperti tersebut di atas, dan tidak mau menerima

eksekusi yang telah dimohon melalui pengadilan negeri, sehingga beliau kemudian mengajukan perlawanan kepada I Wayan Cedur (terlawan I), I Made Dina (terlawan II), I Wayan Kania (terlawan III), dan I Putu Balik (terlawan IV). Dasar dari perlawanan yang diajukan antara lain:

- (1) Sebagai *bendesa adat* merasa bertanggung jawab untuk melindungi kepentingan *krama desanya*, baik ke dalam maupun ke luar;
- (2) Dalam kesepakatan *krama desa* yang kemudian dituangkan dalam keputusan *bendesa adat* No. 10/DSA/Tahun 1993 tentang Penetapan Tanah PKD ditentukan, bahwa ke dua tanah sengketa diteruskan kepada terlawan IV ( I Putu Balik) dengan maksud agar *ayahannya* dapat tetap dilanjutkan;
- (3) Dalam *awig-awig* ditentukan, bahwa tanah *ayahan desa tidak boleh untuk dijual atau dipindahtangankan tanpa mendapat persetujuan dari paruman desa.*
- (4) Dari ketentuan *awig-awig* tersebut, maka pihak terlawan II, dan III tidak berhak untuk menjual tanah sengketa kepada pihak terlawan I tanpa sepengetahuan dan tanpa seizin dari *desa adat*, dengan konsekuensinya jual beli yang telah dilakukan dianggap batal demi hukum karena bertentangan dengan isi *awig-awig*;
- (5) Karena terlawan II, III dan IV dianggap melalaikan kewajibannya dan tidak mampu mengemban kepercayaan yang diberikan oleh *desa adat*, maka tanah sengketa akan kembali dikuasai oleh *desa adat*.
- (6) Pelawan merasa mempunyai itikad baik untuk mengembalikan penguasaan tanah PKD kepada *desa adat*, karena ada itikad tidak baik

dari pihak terlawan I, II, III yang telah melakukan proses jual beli dan pengalihan tanah adat. Juga karena terlawan II, III, dan IV telah lalai melakukan kewajibannya, yaitu tidak menghadiri sidang pengadilan untuk mengawal tanah PKD yang dikuasainya dan digugat terlawan I.

Dalam Putusan No.51/Pdt.Plw/1996/PN.Gir. tertanggal 26 Mei 1997 pengadilan negeri telah *menolak* gugatan perlawanan pelawan seluruhnya, dan sebagai pelawan yang *beritikad tidak baik*. Putusannya ini di dasarkan pada pertimbangan hukum antara lain:

- (1) Tanah sengketa merupakan tanah PKD yang dikuasai perorangan secara turun-temurun;
- (2) Beberapa saksi yang diminta keterangannya menjelaskan, bahwa secara riil sudah banyak ada pengalihan atau jual beli tanah PKD dengan akta di bawah tangan;
- (3) Para mantan *prajuru* menjelaskan, bahwa terlawan II merupakan ahli waris terdekat dengan terlawan III;
- (4) Dengan adanya tanda tangan *prajuru adat (bendesa adat)* dalam akta jual beli di bawah tangan berarti *krama desa* melalui *prajurunya* sudah dianggap mengetahui dan menyetujui proses jual beli dan peralihan tanah sengketa dimaksud;
- (5) Keputusan *bendesa adat* No. 10/DSA/Tahun 1993 tertanggal 22 Desember 1993 tentang penunjukan terlawan IV ( I Putu Balik) sebagai yang berhak menempati tanah sengketa oleh pelawan harus dipandang tidak mengikat menurut hukum, karena peralihan hak atas tanah sengketa sudah beralih sebelumnya, yaitu sejak 28 Maret 1991 dari terlawan II, dan III kepada terlawan I sesuai pernyataan jual beli;

Pelawan belum puas dengan putusan pengadilan negeri ini, kemudian melakukan upaya hukum banding. Dalam Putusan No. 124/PDT/1997/PT.DPS tertanggal 24 September 1997 Pengadilan Tinggi Denpasar telah menguatkan putusan Pengadilan Negeri Gianyar dimaksud.

Keadilan oleh pihak *pelawan* belum dapat dirasakan dalam putusan banding tersebut di atas, sehingga dilakukan upaya hukum kasasi. Dalam Putusan No. 1918 K/Pdt/1998 tertanggal 14 Maret 2000 Mahkamah Agung juga memutuskan untuk menolak permohonan kasasi *pelawan* (Ida Bagus Made Geria), karena tidak ternyata putusan *Yudex Facti* dalam perkara yang dimohonkan kasasi ini bertentangan dengan hukum dan/atau Undang-undang.

### **8.3.3. Kasus Siladan**

#### **8.3.3.1. Latar belakang timbulnya sengketa**

Nang Satra alias I Wayan Kasub adalah *krama* Banjar Siladan desa Tamanbali Bangli menguasai sebidang tanah adat dalam bentuk PKD seluas 10 are blok/persil No. 129, kelas I, dengan batas-batas sebagai berikut:

- (1) Sebelah Utara : Tanah tegal I Lemuh.
- (2) Sebelah Timur : Jalan.
- (3) Sebelah Selatan : Tanah PKD Nang Sampir/I Tomblos.
- (4) Sebelah Barat : Tanah I Punia/I Mupu.

Pada saat masih hidup ia telah meminjamkan (memberi tempat *medunungan*) kepada I Nyoman Kerta kurang lebih seluas 3-4 are, di mana anak perempuannya diambil istri oleh I Wayan Satra (anak laki-laki dari I Wayan Kasub). I Wayan Kasub kemudian meninggal dunia dan

meninggalkan dua orang putra yang masih hidup, yaitu I Wayan Satra dan I Nengah Sirat. Setelah I Nyoman Kerta meninggal dunia tahun 1999, tanah PKD itu kemudian ditempati oleh anaknya, yaitu I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip. Di atas tanah dimaksud telah ada bangunan rumah dan *merejan* (tempat suci).

I Nyoman Kerta selaku peminjam (sebagai penumpang atau *pedunungan*), karena telah meninggal dunia, maka tanah yang dikuasainya itu oleh anak I Wayan Kasub, yaitu I Wayan Satra dan I Nengah Sirat diminta kembali, namun anak Nyoman Kerta, yaitu I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip berkeberatan, karena menganggap bahwa tanah yang ditempatinya merupakan tanah adat (tanah PKD) yang diterima dari desa adat hasil *sepihan* dan telah *diayahkan* yang saat ini telah dimiliki dengan sertifikat hak milik (SHM) No. 1044 tertanggal 19 September 1985 atas nama Nyoman Kerta dengan luas 6.75 m<sup>2</sup> Desa Tamanbali dengan petunjuk No.56a, Pipil No.588, Persil 130, Kelas I. Tanah ini berasal dari miliknya Nang Satra atau I Wayan Kasub seluas 3,75 are dan I Lemuh seluas 3 are.

#### **8.3.3.2. Upaya penyelesaian**

Awalnya sengketa tanah PKD ini di bawa ke *desa adat* (Siladan), namun pihak *desa adat* justru menyerahkan kembali kepada kedua belah pihak untuk membuat kesepakatan secara musyawarah. Oleh karena itu pihak I Wayan Satra dan I Nengah Sirat akhirnya mengajukan gugatan melalui Pengadilan Negeri Bangli Tahun 1999, dan menggugat I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip, serta Kepala Kantor BPN Bangli.

Adapun yang dijadikan dasar gugatan atau dalil gugatannya, yaitu sebagai berikut:

- (1) Tanah sengketa sebagai tanah PKD, pertama dikuasai oleh Nang Satra alias I Wayan Kasub. Setelah pemegang haknya meninggal dunia adalah menjadi hak para ahli warisnya (I Wayan Satra dan I Nengah Sirat);
- (2) I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip menempati tanah sengketa yang diperoleh dari orang tuanya bukan sebagai orang yang berhak (hak pertama) atas tanah PKD, karena orang tuanya itu diberikan pinjam (hak menumpang atau *medunungan*=Bali) oleh Nang Satra alias I Wayan Kasub dari orang tua I Wayan Satra dan I Nengah Sirat selama hidupnya, karena anak perempuan Nyoman Kerta diambil istri oleh I Nengah Sirat anak Nang Satra alias I Wayan Kasub.
- (3) Penerbitan sertifikat hak milik No. 1044 seluas 375 m<sup>2</sup> atas nama I Nyoman Kerta dari bagian tanah PKD seluas 1000 m<sup>2</sup> mengandung cacat yuridis, karena penerbitannya tanpa persetujuan pemegang hak pertama (Nang Satra alias I Wayan Kasub atau ahli warisnya).

Atas dasar atau alasan seperti tersebut di atas, maka penggugat mohon agar pengadilan memberikan putusan yang amarnya berbunyi:

- (1) Mengabulkan gugatan penggugat untuk seluruhnya;
- (2) Menyatakan hukum para penggugat adalah ahli waris sah *kepurusa* dari almarhum Nang Satra alias I Wayan Kasub;
- (3) Menyatakan hukum bahwa tanah sengketa adalah bagian dari tanah *tegal* PKD yang luasnya 10 are terletak di Pesedahan Abian Bangli, Desa



Tamanbali, Banjar Siladan Kabupaten Bangli, blok/Persil No. 129, kelas I, adalah harta peninggalan dari almarhum Nang Satra alias I Wayan Kasub yang patut menjadi hak para penggugat selaku ahli warisnya;

- (4) Menyatakan hukum para tergugat menempati tanah sengketa dengan tanpa alas hak yang sah serta melawan hukum;
- (5) Bangunan sengketa yang berdiri di atas tanah sengketa adalah milik para tergugat patut dibongkar dengan biaya sendiri;
- (6) Menyatakan hukum bahwa sertifikat hak milik No. 1044 atas nama I Nyoman Kerta terhadap tanah sengketa mengandung cacat yuridis, sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat;
- (7) Menghukum para tergugat atau pihak lain yang mendapatkan hak dari padanya untuk menyerahkan tanah sengketa kepada para penggugat dalam keadaan baik, kosong bila perlu dalam penyerahannya agar dibantu oleh alat negara (polisi);

Dalil gugatannya ini kemudian dikuatkan oleh beberapa kesaksian, yang menyatakan:

- (1) I Wayan Satra dan I Negah Sirat memang benar anak dari Nang Satra alias I Wayan Kasub yang telah meninggal dunia kurang lebih 10 tahun yang lalu pada tahun 1999;
- (2) Tanah PKD sebagai tanah sengketa memang benar peninggalan Nang Satra alias I Wayan Kasub seluas 10 are dengan batas-batas: Sebelah Utara, tanah I Lemuh, sebelah Timur adalah jalan,sebelah Selatan tanah I Tomblos, dan sebelah Barat tanah I Punia.

- (3) Sebagian tanah PKD milik Nang Satra alias I Wayan Kasub ditempati oleh I Nyoman Kerta karena diberi pinjam (hak menumpang) seluas kurang lebih 3-4 are.
- (4) Setelah I Nyoman Kerta meninggal dunia, tanah PKD sebagai tanah sengketa ditempati oleh anaknya, yaitu I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip.
- (5) Pada Tahun 1982, I Nyoman Kerta pernah berupaya menyertifikatkan tanah PKD yang ditempati, namun karena saat itu masih tercatat atas nama Nang Satra, disarankan untuk diadakan rembuk, kebetulan Nang Satra sedang sakit, sehingga belum memperoleh persetujuan;
- (6) Di desa memang pernah ada Prona tentang penyertifikatan secara kolektif terhadap tanah-tanah yang belum terdaftar menurut UUPA;
- (7) Saat itu di atas tanah sengketa hanya ada bangunan rumah dan dapur.
- (8) Sampai Tahun 1999 tanah PKD yang menjadi sengketa masih tercatat dalam pembayaran pajak (PBB) atas nama Nang Satra alias I Wayan Kasub.

Dari pihak tergugat, yaitu I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip juga mengajukan kesaksian yang menyatakan:

- (1) Tanah yang menjadi objek sengketa merupakan tanah PKD yang berasal dari *penyepihan*, yaitu pengambilan sebagian dari tanah PKD pokok yang memenuhi syarat *sikut satak* (luasnya di atas 200 m<sup>2</sup>) yang dilakukan oleh *prajuru desa adat* melalui *paruman banjar* atau *paruman* desa. Adapun batas-batas tanah hasil penyepihan itu adalah: sebelah Utara Tanah I Lemuh, sebelah Timur adalah jalan, sebelah Selatan

tanah I Nengah Sirat (almarhum I Wayan Kasub), sebelah Barat tanah I Punia.

- (2) Tanah PKD yang menjadi objek sengketa berasal dari hasil *penyepihan* dari tanah Nang Satra atau Nang Sirat.
- (3) Yang berwenang mengatur tanah PKD adalah *desa adat*, dan yang menempati dibebani kewajiban yang disebut *ngayah*.

### **8.3.3.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Pengadilan Negeri Bangli sebagai peradilan tingkat pertama pada tanggal 12 Mei 2000 dalam putusannya No. 21/Pdt.G/1999/PN.BLI menyatakan bahwa penggugat adalah ahli waris sah *kepurusa* dari almarhum Nang Satra alias I Wayan Kasub, dan menolak gugatan penggugat untuk selebihnya.

Pertama, untuk menentukan apakah I Nyoman Kerta dalam menempati tanah sengketa semasa hidupnya dilakukan karena menumpang atau *medunungan*=Bali atau atas dasar *penyepihan* sebagai pemberian dari *Banjar Siladan Desa Adat Tamanbali Bangli*? Kesaksian yang dijadikan dasar pembenar putusannya dari majelis hakim yang menyidangkan perkara ini adalah sebagai berikut:

- (1) Saksi I Nengah Warta pada saat menjabat *kelihan* mengetahui bahwa tanah sengketa memang dipinjamkan oleh Nang Satra alias I Wayan Kasub kepada I Nyoman Kerta sebagai panggung; Sampai meninggalnya I Nyoman Kerta hanya ada bangunan rumah dan dapur.
- (2) Saksi I Nengah Dunia semasih menjabat *Kelihan Dusun* mengetahui bahwa tanah sengketa tercatat atas nama Nang Satra, karena saat itu

pernah I Nyoman Kerta mohon surat keterangan untuk menyertifikatkan tanah sengketa, sehingga disuruh rembuk dulu dengan Nang Satra;

(3) Saksi I Nyoman Payu menyatakan bahwa tanah sengketa dikuasai I Nyoman Kerta karena dikasi pinjam oleh Nang Satra, yaitu berdasar pemberitahuan dari I Wayan Satra;

(4) Saksi I Ketut Sara saat menjabat Kepala Dusun Banjar Siladan mengetahui bahwa tanah sengketa adalah bagian dari tanah yang pembayaran pajaknya masih tercatat atas nama Nang Satra.

Dari kesaksian tersebut di atas, menurut majelis, hanya saksi I Negah Warta yang dianggap mengetahui secara langsung cara penguasaan tanah oleh I Nyoman Kerta, sedangkan kesaksian atau bukti lain tidak ada yang mendukung, sehingga keterangan satu saksi tidaklah dapat dipercaya menurut hukum, karena itu dalil para penggugat belum dapat dibuktikan.

Sebaliknya dari kesaksian Ida Bagus Made Rai selaku *krama banjar* pernah mengikuti *paruman* yang membahas *penyepihan* tanah *desa adat*, yang antara lain memperolehnya adalah I Nyoman Kerta yang kemudian ditempatinya. Kesaksian ini dikuatkan oleh keterangan I Dewa Nyoman Sumantra, IB Nyoman Beratha. Demikian pula didukung saksi I Gusti Ketut Punia yang menyatakan, bahwa tanah PKD sebagai tanah milik desa adat yang telah dikuasai perorangan (*krama adat*) di Kabupaten Bangli masih dapat *disepih* untuk diberikan kepada krama yang memerlukan sepanjang tanah PKD masih kosong artinya belum ada bangunan, dan tanah masih memenuhi syarat *sikut satak*, yang diatur oleh *prajuru desa adat*. Sebagai konsekuensinya tuntutan penggugat agar tanah sengketa dinyatakan

menurut hukum sebagai bagian dari tanah PKD yang luasnya 10 are sebagai harta peninggalan dari almarhum Nang Satra alias I Wayan Kasub sebagai hak para penggugat haruslah ditolak, demikian juga tuntutan para penggugat agar para tergugat dinyatakan menempati tanah sengketa dengan tanpa alas hak yang sah serta melawan hukum haruslah juga ditolak.

Mengingat tuntutan atas tanah sengketa ditolak, maka tuntutan selebihnya yang semuanya berpangkal dari tuntutan atas tanah sengketa itu haruslah ditolak semuanya.

Dalam tingkat banding, ternyata hakim Pengadilan Tinggi Denpasar berpendapat lain, di mana melalui Putusan No. 147/PDT/2000/PT.DPS tertanggal 24 Nopember 2000 telah memutuskan:

- (1) Mengabulkan gugatan I Wayan Satra dan I Nengah Sirat (para penggugat/pembanding) sebagian;
- (2) Menyatakan hukum para penggugat/pembanding adalah ahli waris sah kepurusa dari almarhum Nang Satra alias I Wayan Kasub;
- (3) Menyatakan hukum tanah sengketa adalah bagian dari tanah tegal PKD yang luasnya 10 are terletak di Pesedahan Abian Bangli, Desa Tamanbali, Banjar SIladan, Kabupaten Bangli blok/persil No. 129, kelas I, adalah harta peninggalan dari almarhum Nang Satra alias I Wayan Kasub yang patut menjadi hak para penggugat/pembanding selaku ahli warisnya;
- (3) Menyatakan hukum para tergugat (I dan II)/terbanding telah menempati tanah sengketa dengan tanpa alas hak yang sah serta melawan hukum;

- (4) Menyatakan hukum bangunan-bangunan sengketa yang ada dan berdiri di atas tanah sengketa sah milik para tergugat (I dan II)/terbanding serta patut dibongkar dengan biaya sendiri;
- (5) Menyatakan hukum sertifikat hak milik No. 1044 atas nama I Nyoman Kerta terhadap tanah sengketa mengandung cacat yuridis sehingga tidak mempunyai kekuatan mengikat;
- (6) Menghukum tergugat III/terbanding untuk mencabut sertifikat hak milik No. 1044 atas nama I Nyoman Kerta karena diterbitkan tanpa alas hak yang sah dan tidak menurut hukum;
- (7) Menyatakan hukum para tergugat (I dan II)/terbanding atau pihak lain yang mendapatkan hak daripadanya untuk menyerahkan tanah sengketa kepada para penggugat/pembanding dalam keadaan baik/kosong bila perlu dalam penyerahannya agar dibantu oleh Alat Negara (polisi).

Adapun yang dijadikan dasar pertimbangan oleh majelis hakim Pengadilan Tinggi Denpasar dalam putusannya itu adalah sebagai berikut:

- (1) Para penggugat/pembanding (I Wayan Satra dan I Nengah Sirat) adalah ahli waris sah *kepurusa* dari Nang Satra alias I Wayan Kasub;
- (2) Dari point 1 di atas, lebih lanjut harus dipertimbangkan apakah tanah yang disengketakan merupakan hak para penggugat/pembanding? Setelah meneliti berita acara pemeriksaan saksi-saksi seperti I Nyoman Payu, I Nengah Warta (mantan *kelihan* sejak 1960), I Nengah Dunia (mantan Kepala Dusun 1972-1982), I Dewa Ketut Sara (mantan Kepala Dusun Siladan 1985-1990) diperoleh fakta hukum: *Pertama*, tanah

sengketa adalah tanah PKD yang subjek pajaknya tercantum atas nama Nang Satra alias I Wayan Kasub. *Kedua*, I Nyoman Kerta memang menempati tanah sengketa seluas kira-kira 3,75 are karena diberi pinjam oleh Nang Satra alias I Wayan Kasub selama hidupnya. Setelah I Nyoman Kerta meninggal dunia, tanah sengketa seharusnya dikembalikan kepada Nang Satra alias I Wayan Kasub atau kepada ahli warisnya, yaitu I Wayan Satra dan I Nengah Sirat. *Ketiga*, Tanah sengketa pernah dimintakan surat keterangan untuk pengurusan sertifikat oleh I Nyoman Kerta, namun disarankan untuk rembuk dengan Nang Satra alias I Wayan Kasub.

Sedangkan keterangan saksi-saksi dari para tergugat/terbanding seperti IB Nyoman Beratha, IB Made Rai, I Dewa Nyoman Sumantra dikesampingkan dan tidak dapat dipercaya karena kesaksiannya dianggap masih meragukan atau tidak jelas tahu.

Sebagai konsekuensinya, tanah sengketa meruapkan tanah PKD peninggalan Nang Satra alias I Wayan Kasub, sehingga yang berhak atas tanah sengketa setelah I Nyoman Kerta selaku peminjam atau yang diberi pinjam meninggal dunia adalah para penggugat (I Wayan Satra dan I Nengah Sirat) selaku ahli waris sah *kepurusa* dari Nang Satra alias I Wayan Kasub.

Dalam tingkat kasasi, Mahkamah Agung dalam putusannya No. 1191 K/Pdt/2002 telah menguatkan putusan Pengadilan Tinggi Bali, namun dalam pelaksanaan eksekusinya Kamis, 24 April 2008 dihalang-halangi oleh *krama Banjar* Siladan. Mereka mengklaim bahwa tanah sengketa adalah AYDS yang

sejak lama dikuasai I Nengah Kayun dan Nyoman Urip seluas 3,75 are. Warga akan terus menghalangi eksekusi, karena menurutnya ada tanah adat (AYDS) sebagai salah satu benteng adat, tetapi dikalahkan di pengadilan.<sup>380</sup>

Untuk menyasati kekalahan dari para tergugat (I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip), *Banjar* Siladan yang mengatasnamakan sebagai *Desa Adat* Siladan yang diwakili oleh kuasa hukumnya I Wayan Wira, SH. kemudian menggugat I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip untuk dapat menyerahkan Sertifikat Hak Milik No. 1044 atas nama I Nyoman Kerta (ayah para tergugat) sebagai bukti penyertifikatan tanah PKD.

Gugatan dari *Desa Adat* Siladan yang diwakili oleh kuasanya ini didaftar di bawah register nomor 9/PDT.G/2008/PN.BLI tertanggal 13 Mei 2008. Namun kedua belah pihak kemudian bersepakat untuk mengakhiri sengketanya dan mengikatkan diri dalam suatu perdamaian yang dituangkan dalam bentuk "akta perdamaian" No. 09/PDT.G/2008/PN.BLI. tertanggal 17 Juli 2008 yang isinya, yaitu sebagai berikut:

1. I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip sebagai pihak II mengakui dan membenarkan tanah pekarangan yang ditempatinya seluas 3,75 are sebagai tanah PKD yang berasal dari penyepihan tanah PKD Persil No. 129 Kelas I dari luas 10 are atas nama Nang Satra yang diberikan oleh *Desa Adat* Siladan dengan batas-batas: Sebelah Utara tanah PKD I Nengah Kayun, sebelah Timur Jalan, sebelah Selatan tanah PKD I Nengah Sirat, dan sebelah Barat tanah PKD I Punia.

---

<sup>380</sup>Bali Post . "Ratusan warga Siladan duduki tanah sengketa". Jumat., 25 April 2008. Hal .5.



2. Pihak II wajib menyerahkan sertifikat tanah Hak milik No.1044 atas nama I Nyoman Kerta sebagai bukti hak atas penyertifikatan tanah PKD kepada pihak I untuk kepentingan pembatalan karena penyertifikatan tersebut terbit karena adanya kekhilafan yang bertentangan dengan tanah PKD.
3. Pihak II wajib menyerahkan tanah PKD kepada pihak I untuk diatur kembali penguasaan, peruntukan, dan pemanfaatannya.
4. Penyerahan sertifikat sebagaimana dimaksud dalam poin 2 tersebut di atas dilaksanakan dihadapan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Bangli yang menyidangkan perkara ini.
5. Pihak II setelah menyerahkan tanah PKD seperti dalam poin 3 tersebut di atas, untuk sementara tetap boleh menempati tanah PKD tersebut hingga belum digunakan untuk kepentingan lain oleh pihak I.
6. Pihak I wajib menjamin kepentingan tempat tinggal pihak II sebagai kompensasi atas penyerahan tanah PKD dimaksud, sepanjang pihak II telah memenuhi dan melaksanakan kewajiban-kewajiban sebagai anggota *Desa Adat* Siladan.

#### **8.4. Kasus Sengketa Tanah Desa**

##### **8.4.1. Kasus Peminge**

###### **8.4.1.1. Latar belakang timbulnya sengketa**

Tanah-tanah adat yang masih berupa tanah lapang atau tanah kosong jika tidak diikuti dengan penguasaan yang jelas baik secara fisik maupun secara batin atau secara yuridis, terkesan merupakan hak ulayat negara yang saat ini lebih dikenal dengan istilah “tanah negara” walaupun tanah itu berada dalam wilayah (*wewengkon*) *desa adat*.

Ketidakjelasan ini jika kemudian dimanfaatkan secara fisik oleh masyarakat secara perorangan maupun kelompok secara bertahun-tahun akan dapat menimbulkan sikap batin untuk secara permanen dapat menguasai tanah yang dimanfaatkan tersebut, apalagi dalam perkembangannya tanah dimaksud memiliki nilai ekonomi yang menjanjikan. Seperti yang terjadi di *Desa Adat* Peminge Benoa adanya saling klaim penguasaan tanah adat antara *desa adat* dengan Kelompok Nelayan Yasa Segara, di mana di satu pihak, tanah dimaksud sejak awal sudah dimanfaatkan oleh kelompok nelayan “Yasa Segara” sebagai ladang “nafkah” untuk keluarganya, dan sebagian dari penghasilannya dipergunakan untuk membiayai segala keperluan “yadnya” seperti upacara di *Pura Segara Bengiat*, dan juga untuk mendukung kegiatan upacara di pura lain yang mempunyai ikatan sejarah dengan *pura* dimaksud, seperti *Pura Segara Geger*, Tanjung. Juga untuk mendukung kegiatan jika ada upacara *melasti* di tanah pantai yang disengketakan dari *Pura Desa* Peminge. *Ayahan* ini dilakukan oleh *krama* dari kelompok nelayan Yasa Segara secara turun temurun,<sup>381</sup> namun di sisi lain *desa adat* juga merasa berhak untuk mengurus dan mengatur tanah-tanah yang ada di wilayah (ulayat) desa.

Berdasarkan petunjuk Bupati (Badung), kepada *prajuru adat* diharapkan agar tanah adat dimaksud disertifikatkan demi dapat menjamin kepastian hukum akan penguasaan dan pemilikannya. Oleh karena itu *prajuru adat* Peminge melakukan pendekatan dan koordinasi dengan kelompok nelayan untuk dapat menyertifikatkan tanah dimaksud atas nama

---

<sup>381</sup> Wawancara dengan mantan ketua kelompok nelayan Yasa Segara Kemis, 24 Desember 2008.

“*laba Pura Segara Bengiat*”, untuk menjamin nilai kepastian dalam kepemilikannya, sehingga mempunyai posisi tawar jika berhadapan dengan pihak luar, apalagi berdampingan dengan tanah-tanah yang sudah dikuasai oleh investor. Fungsi dari tanah yang disengketakan dijamin tidak akan berubah, artinya tidak ada pihak yang dirugikan akibat dari penyertifikatan ini, bahkan hak masyarakat hukum adat dalam melakukan akses dalam hubungannya dengan kegiatan upacara keagamaan akan lebih terjamin, demikian pula fungsi sosial lainnya. Maksud untuk mensertifikatkan tanah dimaksud dapat diterima dengan baik oleh kelompok nelayan.<sup>382</sup>

Sengketa kemudian terjadi, saat kelompok nelayan mengetahui tanah sengketa sudah diproses pensertifikatannya oleh BPN tanpa sepengetahuan kelompok nelayan, sehingga diajukan keberatan, dan dilakukan penghadangan saat pihak BPN melakukan pengukuran, karena kelompok nelayan merasa dibohongi oleh pihak *desa adat*, karena dikhawatirkan tanah dimaksud akan menjadi milik (*druwe*) *desa adat*. Adanya tindakan dari Kepala Kelurahan Benoa yang mendukung *desa adat* dalam proses pensertifikatan, kemudian mencabut dukungan untuk berpihak kepada Kelompok Nelayan, dan kemudian mencabut kembali dukungannya kepada kelompok nelayan untuk mendukung *desa adat* kembali dapat menyebabkan sengketa semakin bertambah kisruh.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup>Wawancara dengan mantan *Bendesa Adat* Peminge dan mantan Ketua kelompok nelayan Yasa Segara Kemis, 24 Desember 2008.

<sup>383</sup>Dokumen Sekretariat Daerah Pemerintah Kabupaten Badung, Kronologi permohonan hak milik atas tanah seluas lebih kurang 7000 M2 terletak di Kelurahan Benoa, Kecamatan Kuta Selatan, Kabupaten Badung yang diajukan untuk dan atas nama *Pura Dalem Segara Bengiat*, tanggal 12 Agustus 2005.

Tanah adat yang menjadi sengketa cukup luas, yaitu sekitar 90,4 are,<sup>384</sup> sehingga untuk melestarikan tanah adat ini, pihak *desa adat* menginginkan agar ada kepastian penguasaan, sehingga sebagai kawasan suci yang kerap kali dipergunakan untuk keperluan dalam pelaksanaan upacara agama, seperti *melasti* oleh *krama desa adat*. Namun kiranya orang-orang kelompok Nelayan Yasa Segara merasa khawatir, bahwa nantinya tidak akan dapat dimanfaatkan untuk menambatkan *jukung* lagi dan mencari nafkah seperti sebelumnya, sehingga ingin mengukuhkan penguasaan juga, sehingga muncul sengketa. Padahal maksud dari pihak desa adalah agar tanah-tanah adat dapat lestari dan sekaligus dapat memberikan manfaat yang lebih besar bagi kehidupan masyarakatnya, dan tidak menjadi penguasaan para investor yang selama ini sering menguasai daerah pantai yang biasanya dipergunakan untuk upacara *melasti*.<sup>385</sup>

#### **8.4.1.2. Upaya penyelesaian**

Permasalahan saling klaim “tanah adat” antara *desa adat* dengan Kelompok Nelayan Yasa Segara kemudian diselesaikan secara mediasi, yaitu penyelesaiannya diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten Badung. Kedua pihak di hadapan Bupati Badung dan sejumlah petinggi setempat selaku mediator sepakat untuk melanjutkan proses penyertifikatan tanah tersebut atas nama *Laba Pura Dalem Segara Bengiat*. Dalam pertemuan di ruang Rapat Pemerintah Kabupaten Badung, pihak *Desa Adat* Peminge yang diwakili Bendesanya I Made Rabih, dan dari kelompok nelayan yang diwakili ketuanya I Ketut Sono secara bersama menandatangani empat butir kesepakatan yang ada, yaitu: pertama kedua belah pihak setuju untuk

---

<sup>384</sup>Bali Post. “Setelah berlangsung 3 tahun, sengketa antara masyarakat Desa Adat Peminge Benoa dan kelompok Nelayan Yasa Segara akhirnya berakhir damai”. Rabu, 8 Maret 2006. Hal. 3.

<sup>385</sup>Wawancara dengan Bendesa Adat Peminge Rabu, 6 Agustus 2008.

memohonkan dan menandatangani penyertifikatan tanah secara bersama dan sertifikat dimaksud dibuat atas nama *Pura Dalem Segara Begiat*. Sertifikat tanah dimaksud nantinya akan disimpan di BPD Badung. Sertifikat tersebut hanya dapat dikeluarkan atau diambil atas seizin tertulis Bupati Badung termasuk dalam hal terjadinya perbuatan hukum atas tanah tersebut.<sup>386</sup>

#### **8.4.1.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Setelah menunggu waktu sekitar 4 tahun, sengketa tanah antara masyarakat Desa Adat Peminge dan Kelompok Nelayan Yasa Segara akhirnya tuntas. Menindaklanjuti hasil kesepakatan bersama antara Desa Adat Peminge dengan Kelompok Nelayan Yasa Segara Begiat 7 Maret 2006 lalu, akhirnya dilakukan penyertifikatan tanah atas nama *Pura Segara Begiat* dengan hak milik No. 9793/Kel. Bena, dengan luas 3.840 m2 tanggal 19 Oktober 2006 dan No. 9785/Kel. Bena dengan luas 880 m2 tanggal 11 Oktober 2006. Sertifikat ini setelah diserahkan oleh pihak BPN, kemudian oleh pihak *Desa Adat Peminge* dan Kelompok Nelayan Yasa Segara kemudian diserahkan kepada Bupati Badung untuk disimpan di BPD. Sertifikat ini sesuai dengan hasil kesepakatan dititipkan di BPD cabang utama Denpasar dengan berita acara ditandatangani oleh Bupati Badung, (pihak pertama), Kepala Cabang Utama BPD, Camat Kuta Selatan, Lurah Bena, *Bendesa Adat Peminge*, Ketua Kelompok Nelayan Yasa Segara, dengan catatan bahwa sertifikat ini hanya dapat diambil dengan sepengetahuan/persetujuan Bupati Badung.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup>Hasil kesepakatan bersama antara *prajuru adat* yang diwakili oleh *Bendesa Adat Peminge* (I Made Rabih) dengan Ketua Kelompok Nelayan Yasa Segara yang diwakili I Ketut Sono tanggal 6 Pebruari 2006.

<sup>387</sup>Bali Post, "Masalah Peminge tuntas", Jumat, 3 Nopember 2006. hal. 3 jo Berita Acara Penyerahan Sertifikat tertanggal 2 November 2006 yang ditanda tangani Bendesa Adat Peminge, Ketua Kelompok Nelayan Yasa Segara, dan Bupati Badung.

## 8.4.2. Kasus Loloan

### 8.4.2.1. Latar belakang timbulnya sengketa

*Tanah desa*, dikonsepsikan sebagai tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh desa adat yang umumnya tidak bernilai komersial, seperti *tanah setra* (tanah kuburan), tanah pasar, tanah kosong (yang disiapkan untuk pekarangan rumah bagi warga yang kawin), tanah lapang. Namun dalam perkembangannya tanah-tanah ulayat yang dulunya tidak mempunyai nilai komersial, seperti tanah pasar saat ini justru mempunyai nilai komersial yang sangat tinggi apalagi dikaitkan dengan kegiatan kepariwisataan di Bali. Kawasan yang tidak kalah menariknya dan yang menjadi model justru di tempat-tempat yang dulunya dianggap angker (*tenget*), mempunyai nilai religio magis seperti pantai, daerah aliran sungai (DAS), *loloan*, pantai, tebing-tebing.

Apakah tanah adat juga meliputi daerah-daerah sebagai kawasan yang digandrungi seperti kecenderungan tersebut di atas? Jika dikaitkan dengan konsep hak ulayat dan objek hak ulayat, yang menyatakan bahwa hak ulayat adalah hak dari masyarakat hukum adat untuk menguasai, memanfaatkan **tanah**, memungut hasil dari tumbuh-tumbuhan yang hidup di atas tanah itu, juga berburu binatang yang hidup di situ, di mana yang menjadi objek dari hak ulayat adalah: Tanah (daratan), air (perairan seperti kali, danau, pantai beserta perairannya), tumbuh-tumbuhan yang hidup secara liar (pohon buah-buahan, pohon untuk kayu pertukangan, atau kayu bakar), dan binatang yang hidup liar,<sup>388</sup> maka tanah adat yang dimaksudkan juga meliputi apa yang menjadi objek hak ulayat tersebut. Oleh karena itu

---

<sup>388</sup>Surojo Wignjodipuro. 1979. *Pengantar dan Azas-Azas Hukum Adat*. Edisi III. Alumni. Bandung. Hal. 248.

kasus *loloan* dapat dikategorikan dalam kasus tanah adat. Adapun kronologi kasus Loloan Yeh Poh dari Tahun 1988-2007, yaitu sebagai berikut<sup>389</sup>:

Pada Tahun 1988-1992 tanah di sekitar *loloan* dikuasai oleh investor dengan nama PT Pegasus Corporation. Dalam kurun waktu tersebut mulai dilakukan pengurukan/penimbunan di daerah aliran sungai (Tukad Yeh Poh) sehingga lebar sungai menjadi sangat kecil (kurang lebih 3 m) yang sebelumnya mempunyai lebar kurang lebih 20 m.

Pada tanggal 20 Juni 1991 kegiatan pengurukan itu menuai protes atau mendapat tanggapan dari Kepala Desa Cangu dan *Kelihan* Dinas Br. Berawa atas nama warga setempat. Dalam pertemuan yang diadakan disepakati, bahwa para pihak dapat menyetujui kegiatan investor *sepanjang* realisasinya saling menguntungkan, tanpa merugikan sepihak (tidak mengganggu kawasan yang disucikan oleh umat Hindu), dan dalam pelaksanaannya selalu mengupayakan koordinasi.

Tahun 1992-1994 penguasaan tanah dialihkan dari PT. Pegasus kepada PT. Bali Unicorn Corporation (BUC) dan ditindaklanjuti dengan memohon hak guna bangunan (HGB). Kemudian terbit Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB) No. 488/1994 seluas 9120 m<sup>2</sup> yang di dasarkan SK Gubernur No. 66 tertanggal 20 Agustus 1992, meliputi DAS yang telah di *uruk* (di timbun). Kemudian SHGB kedua No. 501 seluas 3,7 hektar terbit tanggal 2 Mei 1996.

Tahun 1999 BUC mulai melakukan pengurukan muara *Loloan* Tukad Yeh Poh, padahal masyarakat adat setempat tidak menyetujui karena sejak dahulu sampai sekarang masih dipergunakan sebagai kegiatan ritual

---

<sup>389</sup>Bahan sekunder kronologis kasus Loloan Yeh Poh Tahun 1988-2007 Br. Tegal Gundul, Desa Tibubeneng, Desa Adat Cangu Kecamatan Kuta Utara Kabupaten Badung.

keagamaan (seperti upacara *ngangkid* sebagai rentetan upacara *manusa yadnya*). Merasa aspirasinya tidak diperhatikan, masyarakat adat setempat membakar bedeng yang ditempati para pekerja yang berada di kawasan *loloan*. Namun kegiatan BUC di kawasan *loloan* Yeh Poh, seperti pengurukan, penyenderan tetap berlangsung sampai tahun 2007.

Masyarakat adat setempat tidak dapat menyetujui kegiatan penyenderan dan pengurukan kawasan DAS Tukad Yeh Poh dan *loloan* Yeh Poh di dasarkan pada pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut: (1) DAS Tukad Yeh Poh adalah merupakan pertemuan tiga sungai (*tukad*=Bali) sehingga disebut sebagai *campuhan* yang oleh umat Hindu sangat disucikan. Demikian pula di kawasan *loloan* ada *bantang metiyem* dan *lesung bolong* yang berfungsi sebagai tempat melakukan upacara *manusa yadnya*, dan juga sebagai tempat *pasudamala* (*melukat*) sejak dulu sampai sekarang, karena itu perlu dilestarikan sebagai kawasan suci sesuai dengan Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 1996 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi; (2) Kawasan *loloan* merupakan kawasan *limitasi* sesuai Keputusan Bupati Badung No. 637 Tahun 2003 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Kuta Utara<sup>390</sup>, (3) Kawasan *loloan* merupakan kawasan pembuangan tiga sungai yang berfungsi sebagai pengendali banjir di musim hujan; dan (4) kawasan *loloan* juga dimanfaatkan oleh masyarakat adat setempat sebagai mata pencaharian tambahan.

Dari kondisi di atas tampak ada dua kepentingan yang bertolak belakang, yaitu pihak masyarakat hukum adat yang menginginkan pelestarian kawasan DAS Tukad Yeh Poh dan *loloan* Yeh Poh sebagai

---

<sup>390</sup>Kawasan limitasi adalah kawasan yang tidak dapat dikembangkan sama sekali yang memiliki ratio tutupan lahan sama dengan 0% sehingga tidak boleh ada bangunan di dalam kawasan itu.



kawasan suci yang diwariskan oleh nenek moyang atau leluhur mereka, sedangkan di pihak lain, yaitu investor ingin dan telah melakukan perubahan DAS Tukad Yeh Poh dan kawasan *loloan* Tukad Yeh Poh dengan istilah penataan melalui pengurukan sehingga DAS dan *loloan* berubah menjadi daratan yang difungsikan untuk kepentingan sekuler, yaitu bisnis di bidang pariwisata yang didasarkan pada SHGB yang telah dipegangnya .

#### **8.4.2.2. Upaya penyelesaian**

Karena ada kepentingan yang berbeda ini, yaitu antara kepentingan yang bersifat religio magis dengan kepentingan yang bersifat sekuler, masyarakat hukum adat (*krama*) Bali lebih memilih cara atau model mediasi dalam penyelesaian kasus sengketa yang dihadapi. Mediator yang dipilih adalah unsur pemerintah di daerah, seperti, camat, bupati. Di samping itu juga DPRD. Walaupun mediator sebagai orang yang sedang memegang kekuasaan, namun sikap netral sangat diharapkan untuk dapat memberikan semacam keputusan agar kegiatan yang dilakukan oleh pihak BUC dapat dihentikan dan SHGB dibatalkan.

Melalui Kepala Desa Cunggu, upaya mediasi pertama dilakukan tanggal 22 Juni 1991 dengan pihak investor menurut prinsip musyawarah, yang menghasilkan konsep: bahwa para pihak dapat menyetujui pelaksanaan pembangunan pada areal SHBG sepanjang bersifat saling menguntungkan, dan selalu mengupayakan koordinasi. Artinya tidak melakukan kegiatan atau pembangunan di kawasan yang oleh masyarakat hukum adat dianggap sebagai kawasan suci.

Tahun 1999 pihak investor melakukan pengurukan muara *loloan* Tukad Yeh Poh, sehingga oleh masyarakat hukum adat dianggap

melanggar kesepakatan, sehingga melalui *Kelihan Dinas* Br. Tegalgundul dan *Bendesa Adat* Tibubeneng disampaikan kepada Bupati Badung untuk memediasi dengan tuntutan SHGB yang telah dikeluarkan oleh Kantor Badan Pertanahan di batalkan, kawasan *loloan* tetap dilestarikan, penguasaan *loloan* tetap menjadi hak ulayat Desa Adat Tibubeneng, dan dapat dilakukan rapat antar instansi atau pihak yang terkait.

Melalui Sekretaris Wilayah Daerah Badung dengan surat No. 620/1792/Sum.prog. tertanggal 25 Maret 1999 diminta agar BUC menghentikan pengurukan *loloan* Tukad Yeh Poh, dan minta untuk dapat menyampaikan rencana detail pembangunan untuk dibahas lebih lanjut. Dari Dinas Cipta Karya Badung menyoroti Perda No. 4/1996 tentang sempadan pantai dan sungai.

Untuk memperkuat posisi tawar dalam melestarikan kawasan *loloan* dibentuklah Tim Pelestarian *Loloan* Yeh Poh dari Desa Adat Canggu dan Desa Adat Tibubeneng tanggal 14 Juli 2003 sesuai hasil *paruman* Desa Adat Canggu dan Desa Adat Tibubeneng tanggal 12 Juli 2003. Berdasarkan rapat tim tanggal 20 Juli 2003 menghasilkan kesepakatan sebagai berikut:

- (1) Kawasan *loloan* Yeh Poh supaya tetap dilestarikan dengan tidak dilakukan pengurukan oleh siapapun;
- (2) *Loloan* Yeh Poh juga disebut *belulang yeh*, di mana di dalamnya terdapat Bantang Metiyem, Lesung Bolong, dan Campuhan merupakan tempat yang disucikan oleh Umat Hindu dan dipergunakan sebagai tempat *pesudamalaan* (*pengeluktan*, *penyucian* atau pembersihan dari *leteh* atau *mala*) baik oleh masyarakat hukum adat di Kecamatan Kuta Utara maupun masyarakat hukum adat dari luar.

Apa yang telah dihasilkan oleh Tim Pelestarian Lingkungan *Loloan* Yeh Poh disampaikan kepada Parisada Hindu Darma Indonesia Kabupaten Badung, Badan Pelaksana Pembina Lembaga Adat (BPPLA) Kabupaten Badung dan Departemen Agama Kabupaten Badung untuk mendapat penyelesaian sebagaimana mestinya. Setelah dilakukan penelitian ke lapangan, kemudian dikeluarkan rekomendasi tertanggal 27 Agustus 2003 yang berisi:

- (1) Bahwa berdasarkan *sastra dresta*, antar lain yang dimuat dalam Lontar Padma Bhuwana, Sundari Gama, dan Swa Mandala disebutkan: Saat upacara *melasti* dilakukan pada sumber-sumber air seperti *kelebutan (beji)*, *danu* (danau), *campuhan (loloan)*, dan *segara* (laut/pantai). Dalam SK Parisada Hindu Darma Indonesia Pusat No. 11/PHDI/1994 tentang Bhisama disebutkan, bahwa tempat suci atau kawasan suci, gunung, laut, *danu*, *campuhan* memiliki nilai kesucian. Selanjutnya tempat suci mempunyai radius kesucian yang disebut daerah *kekeran* dengan ukuran *peneleng*, *apenimpug*, dan *apenyengker* yang kegunaannya hanya terkait dengan kegiatan keagamaan seperti *pasraman*, *dharmatula*, dan *tirtayatra*.
- (2) Senada dengan hal di atas, berdasarkan *loka dresta/desa dresta* setempat menyatakan bahwa *Loloan* Yeh Poh, di mana di dalamnya ada *bantang metiyem*, dan *lesung bolong*, serta *campuhan* yang difungsikan sebagai tempat melakukan upacara *manusa yadnya*;
- (3) Bahwa berkenaan dengan hal-hal tersebut, kami sangat mendukung prakarsa Tim Pelestarian lingkungan *Loloan* Yeh Poh untuk tetap

mengamankan kawasan suci dan merupakan suatu *yadnya* besar dalam menjaga kelestarian dan keharmonisan lingkungan dimaksud.

Pada tanggal 22 September 2003 masyarakat hukum adat Tegalgundul dapat bernafas lega, karena PT. BUC melakukan penggalian kembali *loloan* yang telah diuruk, selanjutnya mengeluarkan alat-alat berat dari kawasan *loloan* sehingga tidak mengganggu kegiatan ritual keagamaan yang biasanya dilakukan oleh masyarakat hukum adat. Namun September-Desember 2007 pihak PT. BUC kembali menggali dukungan masyarakat hukum adat (Tegalgundul) secara gerilya, yaitu mendekati salah satu *kelihan banjar adat* yang telah usur *secara pribadi*<sup>391</sup> dan selanjutnya menyodorkan bentuk surat pernyataan persetujuan untuk ditandatangani, yang selanjutnya dijadikan dasar pengajuan untuk memperoleh rekomendasi Bupati Badung agar rencana pembangunan di kawasan *loloan* dapat dilaksanakan kembali.

Berselang beberapa bulan, tepatnya tanggal 1 Februari 2007 dengan dalil penataan keluar rekomendasi Bupati Badung No. 660/723/pem. yang pada dasarnya berisi: (1) Bupati Badung tidak keberatan terhadap rencana “**penataan**” *loloan* Tukad Yeh Poh, (2) Dalam pelaksanaannya masyarakat diminta berpegang kepada kesepakatan bersama antara masyarakat hukum adat dengan PT. BUC.

Menyadari adanya rekomendasi Bupati Badung tersebut di atas ini, maka masyarakat hukum adat Tegalgundul membuat pernyataan sikap

---

<sup>391</sup>Persetujuan *kelihan* secara pribadi tidaklah bersifat representatif untuk dapat mengatas namakan *desa adat* atau *banjar adat*, karena yang disebut sebagai putusan desa atau *banjar* wajib didasari melalui *paruman desa* atau *paruman banjari* sesuai dengan *awig-awig desa* atau *awig-awig banjar*.

menolak dengan tegas adanya rencana pembangunan di kawasan *loloan* dengan surat tertanggal 6 Februari 2007.

Selanjutnya muncul pernyataan yang tergabung dalam forum *bendesa adat* sekuta Utara yang isinya antara lain:

- (1) Melarang PT. BUC melakukan kegiatan apapun di atas tanah pantai, muara sungai, *loloan/campuhan*, sepanjang DAS yang disebut kawasan *Loloan Yeh Poh*;
- (2) PT. BUC tidak melakukan intimidasi kepada warga, dan tidak mengadu domba masyarakat hukum adat;
- (3) Menghentikan kegiatan pembangunan dan pemaksaan kehendak di wilayah tersebut di atas yang dapat menyulut kemarahan warga masyarakat;
- (4) Mohon kepada Kapolda Bali selaku pengayom dan aparat hukum untuk tidak membuat pernyataan di media masa yang bersifat kontroversial, dan menindak tegas para oknum yang melanggar hukum yang berlaku;
- (5) Mohon kepada Bupati Badung untuk mengambil sikap dan keputusan yang tegas, tepat, dan memperhatikan kepentingan masyarakat hukum adat di wilayah Kecamatan Kuta Utara, memerintahkan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Badung untuk membatalkan SHGB No. 488/1992 dan N0. 501/1996, dan memerintahkan Satpol PP, Trantib Kecamatan Kuta Utara untuk melakukan sidak ke area kegiatan;
- (6) Jika semua pernyataan tersebut di atas tidak diindahkan, *krama adat* se-Kecamatan Kuta Utara siap mengambil sikap sesuai dengan *awig-awig*.

Pernyataannya ini disampaikan kepada Bupati Badung, juga dibacakan di hadapan DPRD Provinsi Bali dengan harapan kegiatan BUC segera dihentikan. Tanggal 11 April 2007 Bupati Badung mengeluarkan surat No. 660/2449/Pemb. Yang merekomendasikan kepada PT.BUC untuk menghentikan sementara waktu kegiatan di lapangan. Demikian pula DPRD Provinsi yang melakukan kunjungan ke lapangan mendesak PT. BUC untuk menghentikan kegiatan karena belum mempunyai izin.

PT.BUC tidak mau menghentikan kegiatan pengurukan di kawasan *loloan*, sehingga masyarakat hukum adat Tegal Gundul merasa dilecehkan. Dan akhirnya memukul kentongan (*kulkul bulus*) pertanda bahaya sehingga semua masyarakat terutama *krama Banjar Tegal Gundul* ke luar rumah untuk menghadang truk yang mengangkut material, yang akan dipergunakan untuk menguruk kawasan *loloan* walaupun truk dimaksud mendapat pengawasan polisi.

Tanggal 13 April 2007 Wakapolda Bali mengadakan pertemuan dengan BPN Bali, Dinas Pariwisata, Kanwil Agama dan Pemkab Badung. Hasilnya: Sebagian dari luas dalam SHGB berada dalam kawasan *loloan*. Kemudian untuk mengembalikan nilai kesucian *loloan* yang telah diobrak-abrik pihak investor, diadakan upacara *Bendu Piduka* di *Loloan Yeh Poh* pada tanggal 15 April 2007.

Beberapa hari setelah berlangsungnya upacara *bendu piduke* pihak BUC tampaknya masih melakukan kegiatan di kawasan *loloan*, sehingga Kepala Dusun dan Kepala Lingkungan se Kecamatan Kuta Utara menghadap Dinas Cipta Karya Badung untuk mempertanyakan hambatan yang ada dalam mengembalikan kondisi kawasan *loloan* seperti semula.

Dalam dengar pendapat yang diadakan di DPRD Bali tanggal 25 April 2007 terungkap bahwa SHGB milik investor dikeluarkan oleh pihak BPN Bali yang saat itu dijabat oleh Dewa Raka Saputra, karena ada jaminan dari Komandan Korem 163 Wirastya yang ketika itu dijabat oleh Agus Wirahadikusuma. Ini berarti SHGB tidak akan dikeluarkan jika melihat kondisi secara objektif.

Kegiatan dari PT. BUC terus saja berlangsung, bahkan dengan pengawasan ekstra sampai 28 April 2007. Masyarakat hukum adat terus melakukan perlawanan dan upaya, sehingga Bupati Badung mengundang tokoh masyarakat Desa Cangu di tempat kediamannya. Intinya SHGB akan diusulkan untuk direvisi karena dianggap paling efisien dan efektif. Namun Kelihan Dusun Br. Tegalgundul kemudian membacakan pernyataan sebagai aspirasi dari warganya yang pada pokoknya tetap pada pendirian agar SHGB dibatalkan. Demikian pula dalam musyawarah desa yang diadakan oleh *Prajuru* Desa Cangu dan *Prajuru* Tegalgundul dengan seluruh warganya tanggal 6 Mei 2007, disepakati untuk mengusulkan agar SHGB dibatalkan.

Untuk dapat lebih menjamin adanya kepastian hukum, Bupati Badung memohon kepada BPN untuk melakukan pengukuran ulang. Pada tanggal 7 Mei 2007 diadakan pengukuran ulang dengan hasil: pada SHGB No. 488 seluas 9.120 m<sup>2</sup>, setelah diukur 4.400 m<sup>2</sup> berada di atas air dan 4.720 adalah daratan. Sedangkan SHGB No. 501 seluas 37.000 m<sup>2</sup> setelah diukur, 16.470 m<sup>2</sup> berada di atas air dan 20.530 m<sup>2</sup> daratan.

Pada tanggal 23 Mei diadakan pertemuan antara Bupati Badung dengan masyarakat Banjar Tegalgundul dengan rangkuman antara lain:

- (1) Proses pengukuran sudah dianggap selesai;
- (2) Permasalahan yang ada nantinya dapat diselesaikan dengan tuntas;
- (3) Kurang lebih 40% dari HGB adalah air atau berada di atas air, karenanya akan dikeluarkan dari luas HGB dimaksud;
- (4) Kawasan limitasi tetap dilestarikan;
- (5) Tempat upacara dikeluarkan dari luas HGB yang ada sebelumnya;
- (6) Pertemuan selanjutnya akan diadakan dengan PT. BUC.

#### **8.4.2.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Dari beberapa proses penyelesaian yang telah dilakukan dalam upaya menyamakan persepsi dan gerak antara *krama adat* di kecamatan Kuta Utara yang dimotori oleh *krama* Tegalgundul dan Canggu dengan pihak BUC selaku investor yang di mediasi oleh Pemerintah Kabupaten (Badung), belum dapat dinyatakan membuahkan hasil final, karena sesuai dengan hasil pertemuan yang dilakukan antara Bupati Badung dengan *krama* Tegalgundul baru didapat ***semacam rangkuman*** (angka 1 sampai dengan angka 6) seperti disebutkan di atas yang memerlukan tindak lanjut, sehingga ada putusan hukum.

### **8.5. Kasus Sengketa Tanah Setra**

#### **8.5.1. Latar belakang timbulnya sengketa**

Kasus yang berkaitan dengan rebutan tanah adat di Kabupaten Klungkung terjadi sebagai akibat adanya upaya dari salah satu *Banjar* (Togoh A) untuk menyertifikatkan tanah *setra* Kawan yang dimanfaatkan oleh *krama Desa Adat* Tohpati terutama dari *Banjar* Tengah, *Banjar* Togoh B, dan *Banjar* Togoh A sendiri. *Desa Adat* Tohpati sendiri terdiri dari lima *banjar*, yaitu *Banjar* Wanasari, Togoh B, Kawan, Belimbing, dan Canangsari.



Sedangkan *Banjar Togoh A* berada di wilayah *Desa Adat Tohpati*, tetapi hanya *ngempon Pura Dalem* dan *Prajapati*. Untuk *Pura Puseh ngempon* di *Desa Adat Bungbungan*. Demikian pula ia masuk sebagai warga *Desa Dinas Bungbungan*. Upaya *Banjar Togoh A* tersebut sudah mengundang Kantor Pertanahan Klungkung untuk melakukan pengukuran, sayang pengukuran itu tanpa sepengetahuan *Bendesa Adat Tohpati* dan Kepala *Desa Tohpati* sebagai pihak yang mewilayahi tanah tersebut. Namun hanya ditandatangani Kepala *Desa (Kades) Bungbungan*. Tujuan dari upaya pensertifikatan ini adalah untuk dapat menjamin akan hak penguasaan atas *setra* di maksud<sup>392</sup>.

Adanya niat untuk menyertifikatkan tanah *setra* oleh *Banjar Togoh A*, tidak saja mengundang reaksi dari *krama banjar* yang lain seperti *Banjar Togoh B*, *Banjar Tengah* yang sejak dulu ikut memanfaatkan *setra* dimaksud, juga dari *krama desa adat Tohpati* secara keseluruhan. Karena kalau itu dibiarkan ada kekhawatiran dikemudian hari, bahwa *setra* tersebut hanya dapat dimanfaatkan oleh *krama Banjar Togoh A* saja. Padahal tanah *setra* merupakan tanah komunal yang dapat dimanfaatkan oleh seluruh *krama desa adat*.<sup>393</sup>

Untuk mengantisipasi kondisi itu, *Bendesa Adat Tohpati* melayangkan surat protes menentang rencana salah satu bagian *banjar adatnya* tersebut. Di samping itu surat protes untuk menuntaskan masalah itu diteruskan juga kepada Mapolsek Banjarangkan, Camat, Danramil, dan Polres Klungkung.

---

<sup>392</sup>Wawancara dengan *Klian Banjar Togoh A* tanggal 7 Januari 2009.

<sup>393</sup>Wawancara dengan *Bendesa Adat Tohpati* tanggal 8 September 2008.

Niat *Kelihan Banjar Togoh A* untuk menyertifikatkan tanah *setra* seluas 32, 5 are atas nama *Setra Banjar Togoh A* akan diteruskan walaupun mendapat protes dari *Bendesa Adat Tohpati*, karena sudah merasa mengantongi rekomendasi *Puri Bungbungan* yang notabene sebagai pemilik tanah zaman dahulu. Juga karena memiliki pipil bernomor 170.

Alasan lain, karena *Bendesa Adat Tohpati* dirasakan berlaku tidak adil dalam memberikan *arah-arahan* (pemberitahuan) berkaitan dengan kegiatan adat dan keagamaan (*piodalan* di *Pura Dalem*). Juga karena *Desa Adat Tohpati* mempunyai dua *setra*. *Pura Puseh*, dan *Pura Bale Agung* yang di *empon* berada di wilayah Desa Bungbungan. Demikian juga secara kedinasan tidak ada kaitannya. Dirasakan lebih pas jika nantinya jika *Banjar Togoh A* bergabung dengan Desa Bungbungan.

*Bendesa Adat Tohpati* mengadu juga ke Majelis Madya Desa Pakraman (MMDP) Klungkung terhadap upaya *Banjar Togoh A* menyertifikatkan tanah “*setra*” yang diklaim sebagai pemberian dari *Puri Bungbungan* dengan DD 170. Menurut Ketua MMDP Klungkung (Wayan Mandra) kedua pihak dapat dibenarkan, karena di satu pihak niat menyertifikatkan di dasarkan atas rekomendasi *Puri Bungbungan* dan surat DD No.170. Sedangkan di pihak lain *Bendesa Adat Tohpati* juga dapat dibenarkan untuk mengajukan keberatan, karena tanah “*setra*” selama ini dimanfaatkan oleh dua *banjar* (Togoh A dan *Banjar Tengah*). Tapi surat keberatan tersebut seharusnya diajukan ke BPN Klungkung. MMDP sebagai lembaga adat tidak semestinya bersikap ambivalen, tapi justru dapat

memberikan rujukan yang *patut* baik sesuai dengan *sastra dresta, kuna dresta, loka, dan desa dresta (catur dresta)*<sup>394</sup>.

### 8.5.2. Upaya penyelesaian

Jalan musyawarah yang di mediasi Camat Banjarangkan untuk dapat memanfaatkan tanah *setra* secara bersama-sama tampaknya tidak dapat diterima oleh *Banjar Togoh A*, dan bahkan ia bersikeras ingin menyertifikatkan tanah dimaksud. Hal ini disebabkan karena *Desa Adat Tohpati* dinyatakan mengelak untuk melakukan kewajiban (*ngemong*) Pura Sakti bersama Togoh A sejak 4 tahun lalu. Namun menurut versi *Bendesa Adat Tohpati*, justru *Banjar Togoh A* yang mengangangi Pura Sakti tersebut. *Banjar Togoh A* dulu merupakan bagian dari *Desa Adat Tohpati*, tapi kemudian memutuskan untuk ke luar dan bergabung dengan *Desa Adat Bungbungan*. Sedangkan *Pura Sakti* dimaksud sebelumnya *diemong* secara bersama-sama.

Sengketa rebutan *setra* ini terus berlanjut. Niat keras *Banjar Togoh A* menyertifikatkan tanah *setra* atas nama *Banjar Adat Togoh A*, membuat persoalan makin sulit diselesaikan. Dalam *paruman* yang dilakukan *Prajuru* dan *krama* *Desa Tohpati Minggu*, 22 Juli 2007 yang keberatan atas upaya penyertifikatan tanah *setra* oleh *Banjar Togoh A* bersepakat untuk membekukan pemanfaatan *setra* dan berencana memagari *setra* dimaksud. Hal itu tentu mengancam rencana *pengabenan* massal *Banjar Togoh A*, yang rencananya dilakukan bulan September 2007. Adapun yang dijadikan dasar dari putusan tersebut adalah:

---

<sup>394</sup>Empat cara yang dapat dilakukan untuk menemukan kepatutan, yaitu *sastra* (tulisan-tulisan), tradisi, kebiasaan yang dianggap *patut* yang berlaku di daerah (kabupaten), dan kebiasaan yang berlaku di desa setempat.

1. *Banjar Togoh A* tidak mau *ngempon Pura Dalem Taru Putih Desa Adat Tohpati*.
2. *Banjar Togoh A* juga belum mengambil sikap apakah ikut menjadi *krama desa* di *Desa Adat Tohpati* atau *Bungbungan*, dengan konsekuensi wajib *ngempon Pura Kahyangan Tiga Desa Adat*.

*Desa Adat Tohpati* mengeluarkan ultimatum yang meminta *Banjar Togoh A* segera menentukan sikap. Jika sampai 29 Juli 2007 belum, maka keberadaan *setra* seluar 32, 5 are itu otomatis di status quokan, artinya kedua belah pihak tidak dapat memanfaatkan tanah *setra* dimaksud. Demikian ditegaskan *Bendesa Adat Desa Adat Tohpati* (AA Gede Rai Parwata didampingi Ketua *Baga* penulisan *Awig Desa Adat Tohpati Dewa Ketut Jaya Antara*). Keputusan ini diambil karena ada kecenderungan masalahnya berlarut-larut dan *Banjar Togoh A* bersikap inkonsisten.

Dampak dari adanya putusan berupa ultimatum di atas, akhirnya *Banjar Togoh A* siap menarik pensertifikatan *setra* dengan catatan *setra* tidak dimiliki dan tidak dimasukkan ke dalam *Awig-awig Desa Adat Tohpati*. Di samping itu *Banjar Togoh A* menyatakan sanggup *ngempon Pura Dalem Taru Putih*, dan memilih menjadi bagian dari *Desa Adat Bungbungan*.

Adanya klausul yang diajukan *Banjar Togoh A* untuk tidak memasukkan tanah *setra* dalam penyuratan *Awig-awig Desa Adat Tohpati* mengundang reaksi *prajuru* dan *krama Desa Adat Tohpati*, sehingga menggelar *paruman* lagi Senin, 30 Juli 2007 yang dihadiri Camat, Kapolsek Banjarangkan, Muspika, dan Kabag Hukum Pemkab Klungkung.

Dalam *paruman* ini belum menghasilkan kesepakatan, walaupun *krama* sempat panas untuk melakukan pemagaran terhadap tanah *setra*

yang menjadi objek sengketa. Namun oleh *prajuru* dan Muspika berhasil dibendung, dengan catatan agar mediasi selanjutnya dapat dilakukan oleh Bupati secara langsung.

Dalam dialog *Prajuru Desa Adat* Tohpati dengan Bupati Klungkung yang juga diikuti Kapolres dan unsur Muspida memutuskan: menampung semua aspirasi *Prajuru Desa Adat* Tohpati yang akan tetap memasukkan tanah *setra* yang disengketakan dalam *awig-awig* dengan mengingat bahwa *setra* itu merupakan aset *desa adat*. Untuk mendapat perbandingan, Bupati juga berencana menggelar pertemuan dengan pihak *prajuru* dan *krama* Togoh A pada hari Senin berikutnya.

Pada saat pertemuan antara *Prajuru Banjar* Togoh A dengan Pihak Pemkab Klungkung 6 Agustus 2007 bersifat tertutup, dan hasil mediasinya juga tertutup, hanya yang berhasil dicermati, bahwa pihak *Banjar* Togoh A memang *menyadari* bahwa, sengketa yang dibuat selama ini tidak akan mendatangkan keuntungan apapun. Kedua belah pihak sama-sama sepakat untuk mengadakan musyawarah. Hal yang masih menjadi inti sengketa, ialah: Tanah *setra* yang disengketakan setelah tidak jadi disertifikatkan *Banjar* Togoh A, hendaknya tidak dimasukkan dalam *Awig-awig Desa Adat* Tohpati.

### **8.5.3. Hasil penyelesaian sengketa**

Rabu, 15 Agustus 2007, kembali diadakan pertemuan yang di mediasi oleh Bupati Klungkung, dan dihadiri oleh unsur Muspida, DPRD, dan pejabat terkait di Pemkab Klungkung, serta 15 perwakilan dari *krama* Tohpati dan 7 dari *krama Banjar* Togoh A.

Hasil dari pertemuan akhirnya menemui titik terang. *Banjar* Togoh A yang awalnya bersikeras menyertifikatkan tanah *Setra Kawan* akhirnya lebih

lunak dan menyepakati tanah *setra* tersebut tersurat dalam *Awig-awig Desa Adat Tohpati*<sup>395</sup>. Hasil dari pertemuan itu dapat dinyatakan sudah ada titik temu, bahwa *setra* bukan untuk diperebutkan dan dijadikan hak milik, melainkan sebagai aset sosial yang *harus dimanfaatkan bersama-sama*. Demikian ditegaskan Bupati. Pemanfaatannya dikembalikan sesuai dengan *dresta* yang sudah berjalan, artinya tanah *setra* tidak dapat dimiliki oleh pihak manapun (Tohpati atau Togoh A), sehingga yang tersurat dalam *awig-awig* nantinya “*tidak mencantumkan kepemilikan*” *setra hanya mengatur pemanfaatan secara bersama-sama*. Keberadaan tanah *setra* dimaksud nantinya juga akan disuratkan pada *awig-awig Desa Adat Bungbungan*, mengingat *Banjar Togoh A* sudah membulatkan tekad untuk bergabung menjadi bagian dari *Desa Adat Bungbungan*. Dalam penyuratan *Awig-awig Desa Adat Bungbungan*, pengaturan *Setra Kawan* juga akan dimasukkan di dalamnya, sehingga ke depan pemanfaatannya dapat dilakukan oleh *krama Togoh A* seperti yang sudah berlangsung selama ini<sup>396</sup>.

## 8.6. Analisis

### 8.6.1. Konsep dan regulasi hak penguasaan dan pemilikan tanah adat

Hukum adat secara filosofis memandang tanah sebagai benda berjiwa yang tidak boleh dipisahkan persekutuannya dengan manusia. Demikian ditegaskan Herman Soesangobeng.<sup>397</sup> Meskipun tanah dan

---

<sup>395</sup>*Pawos 41(3) Setra kawan sane wenten ring mewidangan desa pakraman Tohpati wenang kawigunayang sareng Banjar Togoh A, Banjar Togoh B, muang Banjar Tengah saha Swadikara lan swadarmaanyane pateh ring krama desa Pakraman Tohpati sane ngawigunang Setra Kawan.* (Pasal 41 Ayat 3: *Setra Kawan* yang ada di wilayah *Desa Pakraman Tohpati* patut digunakan bersama *Banjar Togoh A, Banjar Togoh B, dan Banjar Tengah*, yang mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan *krama Desa Pakraman Tohpati* yang menggunakan *Setra Kawan*).

<sup>396</sup>Wawancara dengan *Klian Banjar Togoh A Desa Adat Bungbungan* Banjarangkan Klungkung tanggal 7 Januari 2009.

<sup>397</sup>Herman Soesangobeng. 2000. *Op.cit.* Hal. 130.

manusia berbeda wujud dan jati diri, namun merupakan satu kesatuan yang saling mempengaruhi dalam jalinan susunan keabadian tata alam besar (makro kosmos) dan alam kecil (mikro kosmos). Oleh karena itu tanah dipahami secara luas, yaitu meliputi semua unsur bumi, air, udara, kekayaan alam, serta manusia sebagai pusat, maupun roh-roh di dalam supranatural yang terjalin secara utuh menyeluruh.

Konseptual atau falsafah yang mendasari hukum adat mengenai tanah adalah konseptual komunalistik religius. Kondisi ini melahirkan hubungan yang erat antara masyarakat sebagai persekutuan dengan tanahnya, sehingga melahirkan hak ulayat, yang secara teknis yuridis merupakan hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa *wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya dengan daya laku ke dalam maupun ke luar*.

Sebagai isi wewenang dari hak ulayat dimaksud, maka hubungan antara masyarakat hukum adat dan tanah/wilayahnya adalah hubungan *menguasai*, bukan hubungan milik sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah, menurut Pasal 33 Ayat (3) UUD Tahun 1945.

Konsep hak ulayat yang sudah umum dikenal oleh Herman Soesangobeng sebenarnya lebih tepat disebut sebagai hukum ulayat untuk membedakan penggunaan istilah ulayat dengan makna sebagai suatu hak yang mandiri yang menurut paradigma Belanda mencerminkan kedaulatan (*souvereiniteit*) masyarakat hukum adat, sehingga untuk membela kepentingan pengusaha dan pemerintah Belanda, makna “kedaulatan” dari ulayat harus dihapus dan diganti dengan kedaulatan negara (*staat souvereiniteit*) yang kemudian menjadi dasar lahirnya teori “*domein*” negara

atas tanah yang diperoleh melalui pernyataan sepihak (*verklaring*) sehingga disebut *domein verklaring*<sup>398</sup>. Konsep hukum ulayat ini tampak relevan dipergunakan oleh *prajuru adat* dalam memahami konsep “*druwe*” dalam hubungannya dengan penentuan batas desa. Karena selama ini konsep ulayat cenderung diinterpretasikan sebagai hak ulayat yang mandiri menurut paradigma Belanda yang bersifat eksklusif, sehingga muncul sengketa rebutan tapal batas. Di mana tapal batas dimaksudkan berfungsi menjaga hubungan baik dari empat penjuru dengan desa-desa tetangga (yang berbatasan) yang disebut menjaga “*pasuwitran nyatur desa*”<sup>399</sup>.

Dalam hukum adat (*awig*) di Bali dikenal adanya istilah “*druwe*” yang secara etimologis mempunyai arti “*gelah*” (kepunyaan atau milik). Dalam hubungannya dengan istilah “*druwe desa*” pada prinsipnya mempunyai konotasi yang sama dengan istilah “menguasai” dalam UUD 1945 dan UUPA dalam arti *desa adat* mempunyai wewenang untuk mengurus dan mengatur apa yang dianggap menjadi miliknya itu. Dari konsep “*druwe*” ini juga mengandung arti dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah adat dalam ulayatnya secara komunal atau kolektif dalam wadah *desa adat*, seperti untuk *setra* (kuburan), pasar, tanah lapang, kawasan suci, seperti *loloan*, tempat mengambil air suci pada mata air (*kelebutan toya*) dalam rangkaian kegiatan upacara keagamaan. Dengan demikian pancaran sifat komunalistik religius dari tanah dalam hukum adat terimplemantasikan secara nyata.

---

<sup>398</sup>Ha. Herman Soesangobeng. 2000. *Op.cit.* Hal. 122.

<sup>399</sup>*Pawos 1 (2) Awig-Awig Desa Pakraman Macang: wewengkon Prabumyan Desa Macang mewaneng nyatur desa manut sekadi kinucap ring sor puniki: Tepi siring Kangin-Panepin Desa Pakraman Bebandem, tepi siring Kelod-panepin Desa Pakraman Ngis miwah Desa Pakraman Tenganan, tepi siring Kawuh- panepin Desa Pakraman Sibetan, tepi siring Kaler- panepin Desa Pakraman Sibetan (Pasal 1 (2) Awig-Awig Desa Pakraman Macang: Batas wilayah Desa Macang ada diantara empat desa, yaitu: Sebelah Timur-batas terluar Desa Pakraman Bebandem, sebelah Selatan-batas terluar Desa Pakraman Ngis dan Desa Pakraman Tengananan, sebelah Barat dan Utara-batas terluar Desa Pakraman Sibetan).*



Makna lain dari konsep “*druwe*”, yaitu ada kewajiban untuk mempertahankan tanah ulayatnya jika ada gangguan dari pihak lain, artinya mempunyai hak atas klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat dari tanah ulayatnya.

Wewenang mengurus ini, mempunyai makna, bahwa *desa adat* dapat memimpin pengaturan terhadap peruntukan dari tanah-tanah yang ada dalam kekuasaannya sesuai dengan fungsinya, seperti sebagian diperuntukkan sebagai *laba pura*, sebagai *banjar* dan wilayah *banjar*, sebagai tempat mendirikan rumah (PKD), sebagai tanah pertanian (AYDS) dengan maksud hasilnya dapat memenuhi kebutuhan hidup *krama desa*, karena AYDS *nutug* (mengekor/mengikuti) pada PKD.<sup>400</sup> Hak menguasai dari desa adat ini pun akhirnya akan dibatasi oleh hak-hak yang melekatinya karena hak penguasaannya sebagian sudah diserahkan kepada individu atau kelompok yang kemudian bertanggung jawab untuk memanfaatkan dan menggunakannya, seperti untuk *laba pura*, PKD, AYDS. Hak menguasai *desa adat* sebagai persekutuan hukum secara penuh akan muncul kembali jika tanah itu menjadi terlantar, dalam arti tidak ada lagi yang melanjutkan kewajiban “*ayahan*” yang melekat pada tanah dimaksud. Artinya tidak ada generasi (ahli waris) yang melanjutkan, karena sifatnya turun temurun. Atau kewenangan desa adat akan tampak kembali jika terjadi sengketa. Sifat mengempis dan mengembang, *mulur-mungkretnya* hubungan antara penguasaan persekutuan dengan penguasaan individu setiap saat akan ditampakkan.

---

<sup>400</sup>Wawancara dengan mantan *prajuru adat* (tetua adat/pembina adat) tanggal 8 Agustus 2008.

Wewenang untuk mengatur, yaitu semua yang dikategorikan “*druwe*” *desa adat* kemudian disuratkan dalam *awig-awig*. Untuk menentukan apakah tanah-tanah yang telah dikuasai secara individual itu merupakan “*druwe*” *desa adat* atau bukan, dapat dikenali dari *status* kewajiban berupa “*ayahan*” yang masih melekatinya atau tidak. Fungsi *awig* di sini adalah dalam rangka melengkapi HTN positif yang sampai sekarang belum mengatur hak-hak komunal dari masyarakat hukum adat, dan hak-hak individu yang dilekati kewajiban “*ayahan*” sesuai ketentuan Pasal 56 dan 58 UUPA.

Perubahan hak penguasaan menjadi hak pemilikan dapat berlangsung secara evolusi, yaitu karena sudah sedemikian lama menguasai dari generasi ke generasi (ikatan batin), juga mendapat pengakuan dari warga masyarakat (sosiologis), lebih-lebih jika sudah disertai dengan dikeluarkannya surat pajak. Di samping itu juga perubahan ini dapat terjadi karena konversi pada Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA) atau proyek lain dari pemerintah seperti Proyek Rehabilitasi Perkebunan Tanaman Ekspor (PRPTE) dari Dinas Perkebunan. Di mana di satu sisi akan dapat mengubah *status* tanah tersebut dari tanah individu tidak penuh menjadi tanah individu penuh dengan dikeluarkannya sertifikat hak milik, sehingga pemegangnya sudah mendapat kepastian hukum atas tanahnya, walau pun masih mengandung kelemahan karena masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat di lembaga peradilan<sup>401</sup>.

Konversi tanah PKD dan AYDS di beberapa *desa adat* dapat terjadi secara sistematis dalam arti dilakukan atas inisiatif pemerintah, dalam

---

<sup>401</sup>Muchtar Wahid. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu secara Normatif dan Sosiologis*. Cetakan I. Republik. Jakarta. Hal. 112.

bentuk diberikan kesempatan dan kemudahan bagi warga masyarakat, sehingga secara tidak langsung diketahui oleh *prajuru adat*, namun tanpa mampu memaknai implikasi yang akan terjadi ke depan, akhirnya prosesnya dapat berjalan sesuai yang direncanakan pemerintah, karena merupakan proyek. Tetapi jika sertifikat yang kemudian diterbitkan atas nama orang yang disinyalir tidak berhak, maka sengketa tidak akan dapat dihindari, seperti pada kasus Siladan, Tusan.

Penerbitan sertifikat berdasar konversi tanah PKD dan AYDS akan dapat diterima dan dijalani jika diterbitkan atas subjek yang dianggap berhak terhadap tanah dimaksud, yaitu dari subjek yang memang secara *ipso jure* (memegang surat pajak) dan *ipso facto* menguasai objek dimaksud, serta adanya pengakuan dari masyarakat. Di samping itu status "*ayahan*" yang melekatinya dapat berjalan seperti biasa.

Penguasaan dan pemilikan tanah adat ini tampaknya relevan dengan teori hukum alam dalam pemilikan, artinya pada awalnya tanah adat merupakan milik bersama. Kemudian sebagian di *derivasi* kepada *krama desa adatnya* sehingga menjadi milik pribadi dalam hal penggunaan, pemeliharaan dan pengurusannya. Jadi menurut Thomas Aquinas merupakan hak milik pribadi dalam semangat komunal. Hak milik pribadi ini tidak bersifat eksklusif, tapi inklusif. Kondisi ini sangat relevan dengan corak komunal dari hukum adat. Konsep ini kemudian dipertegas dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan: Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial

Persoalan kerap muncul, jika tanah AYDS atau PKD itu kemudian dijual kepada "orang asing" atau orang luar dalam arti bukan sebagai *krama*

*desa* tempat tanah itu berada, seperti pada kasus Kemenuh, Tusan. Oleh karena itu diperlukan objektivitas dalam mencermatinya.

Untuk kasus Kemenuh dapat dicermati dari budaya hukum masyarakat, di mana pihak pembeli dapat membuktikan di pengadilan, bahwa ia membeli dengan itikad baik, dalam arti dilakukan secara prosedural, yaitu yang dimulai dari adanya “kata sepakat” di antara para pihak, disetujui oleh Kepala Dusun, Kepala Desa, dan *Bendesa Adat*. Ini mengindikasikan bahwa larangan pengasingan tanah tidak dapat diterapkan dalam perbuatan hukum ini, walaupun pembeli bukan *krama desa adat*, karena sudah mendapat persetujuan dari *Bendesa adat* dalam arti memenuhi corak terang. Di samping itu, larangan pengasingan tanah yang disuratkan dalam *awig* pada dasarnya sekaligus mengandung eksepsi (pengecualian), yaitu berupa persetujuan *prajuru adat* yang biasanya diwakili oleh *Kelihan atau Bendesa Adat*. Artinya pengasingan tanah adat dapat saja dilakukan asalkan mendapat persetujuan dari *prajuru adat (Bendesa Adat)*. Hal yang paling mendasar dalam perbuatan hukum ini, pihak pembeli telah menyatakan kesanggupannya untuk melakukan “*ayahan*” yang melekat pada tanah yang dibelinya itu, jika tanah itu memang tanah adat. Ini berarti, jual beli itu tidak mengakibatkan terjadinya pengasingan terhadap status “*ayahan*” dari tanah dimaksud.

Hal lain yang dapat dijadikan pertimbangan adalah, bahwa jual beli tanah yang sama sebelumnya sudah pernah terjadi, seperti tanah yang ditempati Garuda Bali, Partha Jaya. Jadi perbuatan yang dilakukan secara berulang itu dapat dianggap patut. Oleh karena itu mempunyai keberlakuan sosiologis.

Kasus ini, jika dicermati dari aspek struktur hukum yang dalam hal ini dilakukan oleh lembaga peradilan yang berfungsi sebagai lembaga penyaring atau disebut sebagai katub pengaman<sup>402</sup>, dalam menentukan kepastian hukum dari perbuatan hukum yang dilakukan warga masyarakat. Pencarian keadilan dari Kasus Kemenuh ini telah dilakukan sampai tingkat peradilan yang tertinggi dan telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap. Oleh karena itu, sebagai warga negara yang baik wajib menerima dan menjalaninya. Persoalannya hanya pada upaya untuk mempertahankan status “*ayahan*” yang melekat pada tanah itu karena termasuk tanah adat. Jadi status “*ayahan*” akan ikut melekat pada pemilik tanah yang baru. Karena pihak pembeli sudah menyadari dan menyatakan sanggup melakukan “*ayahan*” kepada *desa adat*, maka tidak ada alasan bagi *prajuru adat* atau pihak lain untuk menolak putusan lembaga peradilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Dari segi substansi hukum, di mana disebutkan, bahwa semua hak-hak atas dalam UUPA bersumber dari hak bangsa. Artinya, *tanah-tanah yang di daerah-daerah dan pulau-pulau, tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat “asli” dari daerah atau pulau yang bersangkutan, tapi semuanya bersumber dari Hak Bangsa.*<sup>403</sup> Jadi semua hak perorangan dan hak ulayat atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung, semuanya bersumber pada Hak Bangsa. Konsekuensinya eksklusifisme dalam penguasaan dan pemilikan tanah dalam *desa adat* tidak dapat dipertahankan secara *ansich*, karena bertentangan dengan hukum negara, tapi hal yang bersifat prinsipil masih tetap dapat dipertahankan, yaitu status “*ayahannya*”. Artinya siapa

---

<sup>402</sup>*Ibid.* Hal. 111.

<sup>403</sup>Boedi Harsono. 2003. *Op.cit.* hal. 231.

pun dapat menguasai atau memiliki tanah adat asal mampu melakukan “*ayahan*” yang melekatinya sesuai dengan aturan dalam *awig-awig* desa.

Hak menguasai dari *desa adat* berupa kewenangan untuk mengurus dan mengatur “*druwe desa*” hanya di bidang “*ayahan*” yang masih melekat tanah dimaksud. Di sinilah dapat diletakkan benang merah antara hukum adat sebagai pelengkap dari UUPA, di mana hukum adat dan UUPA dapat berdampingan dalam upaya mencapai harmonisasi hukum dan kehidupan masyarakat. Adalah relevan dengan pendekatan *semi-autonomous social field* yang diungkapkan Moore yang pada intinya disebutkan, bahwa masyarakat lokal dapat menghasilkan aturan-aturan dan adat kebiasaan yang dapat memaksa anggota untuk mentaatinya, tetapi di lain pihak juga rentan terhadap aturan-aturan dan keputusan-keputusan dan kekuatan-kekuatan lain yang berasal dari dunia luar yang mengelilinginya.<sup>404</sup> Jadi *desa adat* berwenang membuat aturan tersendiri dalam mengatur tanah ulayatnya yang disebut “*druwe*”, namun dalam kerangka yang lebih luas (nasional) tidak dapat melepaskan diri dari aturan hukum negara (UUPA).

Mencermati jual beli tanah di atas hak milik yang sudah diterbitkan sertifikatnya, tapi diklaim sebagai tanah adat (PKD) oleh *prajuru adat* yang didasarkan pada penguasaan fisik secara turun temurun, dan diikuti adanya pengakuan oleh *krama* desa dalam kasus Tusan, maka dengan menggunakan pendekatan budaya hukum dapat dijelajahi dari sikap masyarakat (kejujuran) saat mengajukan permohonan penyertifikatan tanah (konversi) terutama terhadap kelengkapan data fisik maupun data yuridisnya.

---

<sup>404</sup>Sally Falk Moore, *Law as Process An Anthpological Approach*, Routledge & Kegen Paul, London Henley and Boston, 1983. P. 55-56.

Kejujuran menjadi faktor utama dalam mendaftarkan tanah<sup>405</sup>, artinya jangan sampai seseorang yang tidak berhak merasa berhak atas tanah kemudian mendaftarkan dengan melampaui kelalaian pemilik yang patut. Karena salah satu tujuan dilakukannya pendaftaran tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum. Perlengkapan persyaratan yang diajukan ini tentunya sesuai dengan Substansi hukumnya, yaitu peraturan tentang pendaftaran tanah (PP 10 Tahun 1961 yang telah diubah dengan PP No. 24 Tahun 1997 yang selanjutnya disebut PP 24 Tahun 1997). Peran struktur hukum (BPN) yang dilalukan panitia Ajudikasi juga sangat menentukan, yaitu dalam investigasi untuk meneliti dan mencari kebenaran formal bukti yang ada, juga tugas justifikasi yaitu membuat dan penetapan dalam pengesahan bukti yang telah ditelitinya tersebut. Dengan kata lain, panitia Ajudikasi akan meneliti kebenaran data yuridis awal yang dimiliki oleh pemegang tanah<sup>406</sup>. Jika kebenaran bukti-bukti itu diperiksa dengan seksama kemudian diakui, ditetapkan dan disahkan oleh tim Ajudikasi sebagai alat bukti awal yang dapat dijadikan sebagai bukti yang sah, sebagai dasar pemberian hak atau untuk dapat didaftarkan haknya. Hasil penelitian ini kemudian dituangkan dalam suatu daftar isian<sup>407</sup>.

Adanya klaim dari *prajuru adat* karena ketidaktahuannya terhadap adanya perbuatan hukum dalam bentuk jual beli terhadap tanah adatnya ini, dapat dimengerti, karena lembaga pengumuman yang dianut seperti diatur dalam Pasal 26 PP 24 Tahun 1997 oleh pihak BPN dalam proses penerbitan sertifikat tanah hanya melibatkan pemerintahan *desa dinas* (Kepala

---

<sup>405</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Cetakan kesatu. Mandar Maju. Bandung. Hal. 111.

<sup>406</sup>Lihat Pasal 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>407</sup>Lihat Pasal 25 PP nomor 24 Tahun 1997.

Desa/Kelurahan)<sup>408</sup>, sedangkan di Bali dalam kenyataannya ada pemerintahan *desa adat*, yang pada dasarnya mempunyai rakyat (*krama*) dan memiliki lembaga “*siar*”<sup>409</sup>, sehingga pengumuman akan menjadi lebih efektif. Di sinilah letak garis koordinatif antara *desa dinas* dengan *desa adat*, yang dalam pelaksanaannya dikenal dengan istilah “*mesadok*”<sup>410</sup>. Sampai saat ini, *desa adat* memang belum dilibatkan oleh pihak BPN dalam proses peralihan hak, lebih-lebih saat pengumuman, karena struktur hukumnya di sini berpikir formalistik dalam melaksanakan substansi hukum yang tampaknya sudah *rigid*. Padahal jika mau direinterpretasikan terhadap ketentuan Pasal 26 Ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tampaknya dari kalimat “*di tempat lain yang dianggap perlu*”, fungsi *prajuru adat* dengan lembaga “*siar*”nya dapat difungsikan sedemikian rupa, sehingga hubungan fungsional antara UUPA dengan Hukum Adat betul-betul dapat diimplementasikan.

Struktur hukum lain yang diharapkan akan dapat berfungsi sebagai penyaring atau katub pengaman dalam memberikan kepastian hukum terhadap penentuan kepemilikan tanah dalam sengketa ini adalah lembaga peradilan.

---

<sup>408</sup>Pasal 26 (1): Daftar isian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 Ayat (2) beserta peta bidang atau bidang-bidang tanah yang bersangkutan sebagai hasil pengukuran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 Ayat (1) diumumkan selama 30 (tiga puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau 60 (enam puluh) hari dalam pendaftaran tanah secara sporadis untuk memberi kesempatan kepada pihak yang berkepentingan mengajukan keberatan. Ayat (2) pasal ini menyebutkan: Pengumuman sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan di Kantor Panitia Ajudikasi dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau di Kantor Pertanahan dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan letak tanah yang bersangkutan dalam pendaftaran tanah secara sporadis serta tempat lain yang dianggap perlu.

<sup>409</sup>*Siar*, yaitu lembaga pengumuman yang dimiliki masyarakat hukum adat di Bali secara tradisional yang sampai saat ini masih hidup. Pengumuman ini biasanya dilakukan secara verbal atau langsung saat diadakan rapat (*paruman*) *banjar* atau desa.

<sup>410</sup>Proses koordinasi sebagai Upaya untuk memberitahukan atau melaporkan kepada *prajuru* (pengurus) desa atau *banjar* yang dilakukan oleh warga atau pihak lain tentang perbuatan hukum yang akan dilakukannya



Sengketa hak penguasaan dan pemilikan tanah dalam kasus Siladan disebabkan adanya penerbitan sertifikat hak milik kepada subjek yang tidak berhak (penumpang pekarangan) melalui kegiatan PRONA Provinsi Bali Tahun 1985/1985. Faktor budaya hukum masyarakat juga ikut memberi andil terbitnya sertifikat ini, terutama perilaku pihak pemohon yang mencoba melampirkan data fisik dan data yuridis dari tanah tersebut sesuai dengan ketentuan hukumnya. Juga karena faktor struktur hukumnya yang formalistik belaka.

Sengketa Siladan menjadi kisruh, karena budaya hukum dari *krama desa* dalam mendaftarkan tanahnya yang tidak mencerminkan adanya “kejujuran”, demikian juga kejujuran para saksi di persidangan yang menerangkan, bahwa hak penguasaan yang diperoleh I Kerta karena “*penyepihan*” dari *banjar* (Siladan). Tapi jika dicermati makna hak menguasai desa jika dihadapkan dengan hak penguasaan individu sebagai *krama desa* yang bersifat *mulur-mungkret*, maka hak menguasai desa akan muncul kembali jika tanah itu tidak ada yang melanjutkan *ayahannya*. Jadi proses “*penyepihan*” yang menjadi wewenang *desa* baru dapat dilakukan jika tanah itu diterlantarkan, atau memang dikehendaki oleh pihak yang berhak atas penguasaan atau pemilikan tanah PKD dimaksud, karena tanah AYDS dan PKD bersifat turun temurun. Berubahnya hak penguasaan menjadi hak pemilikan dengan dasar sertifikat, seperti disebutkan di atas masih mengandung kelemahan terhadap kepastian haknya, karena masih dapat dipersoalkan oleh masyarakat di lembaga peradilan, yaitu sebagai akibat dianutnya *stelsel publikasi negatif* dalam pendaftaran tanah.

Konsep penguasaan dalam hukum adat didasarkan pada hubungan yang nyata dan terus menerus antara subjek dengan tanahnya. Penguasaan ini kemudian dirasakan menjadi pemilikan (*druwe*), jika penguasaan itu sudah berlangsung lama dan bersifat turun temurun, dan dibarengi dengan adanya pengakuan dari warga masyarakat. Penguasaan dan pemilikan ini dapat dilakukan oleh komunitas atau individu yang masih dalam ikatan komunal dalam bentuk pelaksanaan kewajiban "*ayahan*" kepada *desa adat* yang secara jelas diatur dalam *awig-awig* dengan otonomi yang dimilikinya.

Dengan berlakunya UUPA, hak penguasaan dan pemilikan yang disebut dengan "*druwe*" bersumber pada hak bangsa. Berlakunya hukum adat ini hanya bersifat melengkapi UUPA dan sepanjang belum diatur dalam HTN seperti yang diregulasi dalam pasal 22 (1), 56, 58. Dengan demikian hukum adat dengan UUPA dan peraturan pelaksanaannya akan dapat berko-eksistensi jika struktur hukumnya dapat memahami, menggali nilai-nilai hukum yang hidup dalam masyarakat. Demikian pula ditunjang adanya budaya hukum dari warga masyarakat yang mampu memadukan pola hukum tradisional dengan pola hukum modern (HTN).

Kepaduan antara hukum negara dengan hukum adat dapat dinyatakan ada, jika status "*ayahan*" yang melekat pada penguasaan dan pemilikan eks tanah adat masih dapat dilaksanakan seperti sedia kala. Jadi sangat tergantung dari budaya hukum *krama desa* (warga masyarakat) dalam memandang dan mengimplementasikan hak penguasaan dan pemilikan atas tanah adat yang telah dikonversi tersebut, juga sangat tergantung pada kuat lemahnya pengaturan terhadap hak menguasai *desa adat* yang biasanya dituangkan dalam *awig-awig*. Kecermatan *prajuru adat*

tampaknya akan terus diuji oleh ruang dan waktu dalam menghadapi misi yang ingin direfleksikan oleh UUPA dan peraturan pelaksanaannya yang mengarah pada sifat individualisasi penguasaan dan pemilikan tanah melalui penciptaan kepastian hukumnya. UUPA yang tampaknya masih mempertahankan asas komunal religius dalam penguasaan dan pemilikan tanah adat mengalami pergeseran makna, yaitu yang memandang penguasaan dari dimensi milik individu yang tetap dilekati dengan dimensi fungsi sosial namun telah dilepaskan dari ikatan komunalnya (*ayahan*).

#### **8.6.2. Pengakuan dan perlindungan negara terhadap eksistensi tanah adat sebagai ulayat desa adat**

Setelah berlakunya UUPA, tanah adat yang bersifat komunal penuh belum ditentukan sebagai objek dalam pendaftaran tanah. *Desa adat* sebagai masyarakat hukum adat sampai saat ini juga belum ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. Pasal II Ketentuan Konversinya, hanya memungkinkan dilakukan pendaftaran tanah terhadap tanah adat individu tidak penuh seperti tanah AYDS yang telah diterbitkan surat pajaknya untuk dimohonkan sertifikat hak milik demi memenuhi misi kepastian hukumnya seperti cita hukum yang ingin direfleksikan, sehingga terjadi peralihan status hak atas tanah, yaitu dari hak milik adat (*druwe desa*) yang bersifat komunal menjadi hak milik individu penuh. Sebagai hak milik individu penuh, dalam peralihan hak selanjutnya tidak terikat pada hukum adat (*awig-awig*), tapi hanya terikat kepada UUPA dan peraturan pelaksanaannya sebagai hukum negara. Larangan pengasingan tanah dalam *awig-awig desa adat* tidak berlaku lagi.

Struktur hukum yang paling berperan dalam proses peralihan hak atas tanah adalah BPN. Dengan adanya peralihan hak penguasaan dan

pemilikan atas tanah adat menjadi hak penguasaan dan kepemilikan dalam UUPA yang mengarah pada kepemilikan individu, akan berimplikasi terhadap hilangnya status “*ayahan*” yang melekat sebelumnya. Kenyataan ini mengindikasikan bahwa Negara yang diwakili BPN tidak lagi memberikan pengakuan dan perlindungan secara preventif terhadap eksistensi tanah-tanah adat.

*Prajuru adat* tampaknya belum memahami implikasi yuridisnya dari tindakan “penyertifikatan” tanah adat dimaksud, lebih-lebih jika dilaksanakan melalui kegiatan proyek pemerintah seperti PRONA di Desa Tamanbali Bangli, PRPTE di Desa Ngis Karangasem. Fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*social engineering*) dari UUPA melalui konversi memang dapat diterima oleh masyarakat hukum adat di Bali, karena dapat menjamin kepastian hukum terhadap penguasaan dan pemilikannya, yaitu dari tanah yang dulunya tidak ada sertifikat menjadi tanah besertifikat. Namun harus dilakukan secara *selektivitas*. Artinya dalam menjalankan fungsinya negara tidak semestinya menafikan hak ulayat *desa adat*. Tidak diakui dan dilindunginya tanah-tanah adat ini, juga dapat dicermati saat BPN melakukan proses pengumuman sebagai rangkaian proses penerbitan sertifikat hak milik yang sama sekali tidak melibatkan *desa adat*.

Dalam kasus *Ioloan* di Banjar Tegal Gundul *Desa Adat Cangu* Kecamatan Kuta Utara, juga kasus *Pura Sambiang* dan *Ketapang Kembar* di Jalan Kusuma Sari Sanur Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar jelas nampak bahwa negara dalam hal ini BPN tidak mengakui dan melindungi keberadaan dari tanah-tanah adat ini sebagai ulayat *desa*, walaupun merupakan kawasan suci umat Hindu, yaitu dengan terbitnya

HGB di atas air (*lo/loan*) yang notabene sebagai daerah limitasi. Oleh karena itu hukum negara (UUPA) dianggap sebagai yang superior dibandingkan dengan hukum adat, sehingga hak ulayat masyarakat hukum adat dipandang sebagai ulayat negara (tanah negara). Jadi berlaku pluralisme hukum yang lemah (*weak legal pluralism*)<sup>411</sup>.

Dalam kasus Siladan, pengakuan dan perlindungan negara yang dilakukan oleh struktur hukum, seperti pengadilan yang berfungsi sebagai penyaring dan sebagai katub pengaman dalam menentukan kepastian hukum hak milik yang secara riil dilakukan oleh para hakimnya menampakkan adanya ketidaksamaan konsep dan sikap dalam mencermati keberlakuan dua sistem hukum, yaitu hukum negara dan hukum adat, yang pada awalnya lebih cenderung pada pluralisme hukum yang lemah (*weak legal pluralism*), karena pada peradilan tingkat pertama para hakim berorientasi pada hukum formal (*legisme*) sehingga yang diakui dan dilindungi adalah subjek hak yang dapat membuktikan secara formal pemilikannya melalui sertifikat (putusannya No. 21/Pdt.G/1999/PN.BLI tanggal 12 Mei 2000), sedangkan pada peradilan tingkat banding dan kasasi (Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar No. 147/PDT/2000/PT.DPS tertanggal 24 Nopember 2000 jo Putusan Mahkamah Agung No. 1191 K/Pdt/2002) para hakim berpegang pada hukum yang hidup di masyarakat (*sociolegal*) sesuai dengan Pasal 28 ayat (1) UU No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman: "Hakim wajib menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat". Jadi sikap hakim beralih pada pluralisme hukum yang kuat (*strong legal*

---

<sup>411</sup>Sulistiyowati Irianto. 2005. *Loc.cit.*

*pluralism*) yang menganggap dua sistem hukum yang saling berinteraksi mempunyai kedudukan yang sama.

Sikap hakim yang lain pada pengadilan yang sama menunjukkan kondisi yang sangat kontradiktif dalam menerima gugatan yang sama terhadap objek dan subjeknya padahal sebelumnya sudah ada putusan pengadilan terhadap subjek dan objek dimaksud yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Adanya gugatan baru dan yang berakhir dengan perdamaian melalui “akta perdamaian” No. 09/PDT.G/2008/PN.BLI. tertanggal 17 Juli 2008, di mana Banjar Siladan Desa Tamanbali Bangli, yang kemudian menyebut sebagai *Desa Adat* Siladan melalui kuasanya menggugat kembali I Nengah Kayun dan I Nyoman Urip yang pada dasarnya *tidak lagi sebagai subjek* yang berhak atas kepemilikan tanah adat (PKD/AYDS) yang disengketakan, karena sesuai dengan putusan Mahkamah Agung No. 1191 K/Pdt/2002 yang ditetapkan sebagai subjek yang berhak atas tanah PKD/AYDS itu adalah I Wayan Satra dan I Nengah Sirat yang diperoleh sebagai ahli waris dari Nang Satra alias I Wayan Kasub. Dari model penyelesaian sengketa melalui akta perdamaian ini ada beberapa hal yang perlu dicermati untuk dikaji atau, yaitu:

1. Budaya hukum baik sebagai warga masyarakat mau pun sebagai *prajuru* dalam bentuk “kejujuran” akan diuji dalam kasus ini;
2. Tampak ada rekayasa hukum melalui proses gugatan baru yang berakhir dengan perdamaian di pengadilan dengan maksud ingin mempertahankan *status quo* penguasaan dan kepemilikan tanah adat, karena sebelumnya sudah ada putusan pengadilan (MA) yang sudah

mempunyai kekuatan hukum tetap yang telah memberikan keputusan terhadap subjek yang berhak atas penguasaan dan pemilikan tanah adat yang disengketakan.

3. Para hakim dalam kasus ini, terutama yang terlibat dalam pembuatan akta perdamaian secara nyata tidak menghormati putusan lembaga peradilan di atasnya (PT dan MA) yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap. Ini berarti menafikan nilai keadilan dan kepastian hukum yang telah dibuat oleh lembaganya sendiri.
4. Akta perdamaian yang dibuat ini justru menimbulkan masalah baru, sehingga membingungkan para pencari keadilan (*justiabellen*) dan akan terjadi tarik ulur kepentingan. Yang menjadi korban tetap masyarakat adat.
5. Kultur hukum masyarakat dan sikap para hakim belum searah, terutama dalam memahami nilai-nilai yang terkandung pada hukum adat terhadap penguasaan dan pemilikan tanah adat. Dalam hal ini, jika tanah adat sudah ada dalam penguasaan individu *krama*-nya, maka menjadi hak milik pribadi yang bersangkutan, dalam pengertian *hak memperoleh* dan *mengurus* atau *mengelolanya* sehingga berhak untuk menggunakan, memanfaatkan dengan diikuti kewajiban dalam bentuk "*ayahan*" kepada *desa adat*, termasuk mengalihkan kepada ahli warisnya. Proses *penyepihan* atau membagi tanah PKD/AYDS untuk diberikan kepada *krama* lainnya oleh desa tidak mungkin dilakukan, karena hak menguasai desa sudah dibatasi oleh hak individu tadi. Hak menguasai desa akan muncul lagi jika pemegang hak atas tanah PKD/AYDS itu

tidak ada yang meneruskan alias *putung* yaitu tidak ada ahli waris yang meneruskan “*ayahannya*”.

6. Manajemen dari lembaga peradilan ini mengindikasikan kurang dapat berjalan dengan baik.

Dalam kasus Tusan juga nampak bahwa negara yaitu BPN tidak memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap tanah PKD, karena tanah yang sudah dikuasai sejak Tahun 1953 secara turun temurun, tahu-tahu diklaim oleh orang lain yang kepemilikannya dibuktikan dengan sertifikat hak milik yang notabene dikeluarkan oleh BPN, karena orang yang sejak awal menguasai tanah PKD tidak pernah mengasingkan atau menjual tanah PKD dimaksud. Demikian pula pihak *desa adat* tidak pernah melakukan pengasingan terhadap tanah PKD tersebut apalagi pengasingan itu dilakukan kepada “orang asing”, yaitu orang lain yang bukan sebagai *krama desa adat*. Dalam kasus ini, fungsi lembaga peradilan sebagai penyaring atau katub pengaman akan diuji dalam memberikan kepastian

Terhadap kasus Culik, BPN telah salah memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap subjek hak yang tidak sah (*dadia*). Sedangkan sebagai subjek hak yang sah adalah *desa adat* dengan *Pura Kahyangan Tiga*-nya (seperti *Pura Puseh*).

Tanah adat yang diakui dan dilindungi negara dalam perspektif UUPA dalam ranah kepastian hukum hanya sebatas tanah *laba pura*, itu pun baru dilakukan sejak Tahun 1986, yaitu sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura Sebagai Badan Hukum Keagamaan Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Sampai saat ini belum semua tanah *laba*



*pura* mempunyai sertifikat hak milik sebagai bukti pengakuan dan perlindungan negara menurut UUPA. Pemerintah Daerah (Provinsi dan Kabupaten/Kota) memang telah mengusahakan dan membantu pensertifikatan tanah-tanah *laba pura* yang dikuasai dan dimiliki oleh desa adat di Bali.

Jika dicermati dari teori sistem hukum, apabila substansi hukumnya belum jelas dapat dijadikan pedoman dalam melakukan pengakuan dan perlindungan terhadap eksistensi tanah adat, strukturnya hukum seperti lembaga peradilan melalui putusannya dapat melakukannya, karena menurut ketentuan Pasal 28 Undang-undang 4 Tahun 2004 hakim diamanatkan untuk menggali, mengikuti, dan memahami nilai-nilai hukum dan rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat. Untuk itu diperlukan objektivitas, kecerdasan dari para hakim yang dicerminkan dalam sikap, dan persepsinya terhadap hukum yang hidup dan masih mendapat tempat dalam tata hukum Indonesia.

Dalam hubungannya dengan pengakuan terhadap hak penguasaan dan pemilikan tanah adat dari *desa adat* sebagai masyarakat hukum adat Konsep *Community-Based Property Rights* yang selanjutnya disebut CBPRs seperti diungkapkan Lynch, Owen J. And Emily Harwell tampak dapat membantu, di mana CBPRs pada dasarnya diciptakan dengan tujuan membantu masyarakat lokal untuk melindungi hak masyarakat lokal dalam mengatur dan mengontrol (mengawasi) sumber daya alamnya<sup>412</sup>. Artinya konsep CBPRs dimaksudkan untuk mengembangkan dan mempromosikan

---

<sup>412</sup>Lynch, Owen J. And Emily Harwell. 2002. *Whose Resources? Whose Common Good? Towards a New Paradigm of Environmental Justice and the National Interest in Indonesia*. Center for International Environmental (CIEL), Huma. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Association for Community and Ecologically-Based Law Reform), Lemabag Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) (Institut for Policy Research and Advocacy) Indonesien Center for Environmental Law (ICEL), Internasional Centre for Research in Agroforestry ICRAF). Jakarta. Hal. Hal.2.

penerapan konsep hukum yang lebih “pro masyarakat” (*Pro-Community*), karena selama ini masyarakat hukum adat dirasakan termarginalkan lama sekali.

Hak-hak hukum dari masyarakat didasarkan pada kewenangan yang diturunkan dari komunitas di mana mereka beroperasi, bukan dari negara di mana mereka berada. Hak-hak yang telah diikat tersebut dapat dikelompokkan dalam berbagai cara. Salah satu caranya adalah dengan mengidentifikasi enam kategori yang meliputi hak-hak atas: (1) penggunaan (*use*); (2) pengawasan (*control*); (3) pencapaian ekonomi secara tidak langsung (*indirect economic gain*); (4) memindahkan/mengalihkan (*transfer*); (5) penyisaan (*residual*); (6) hak-hak simbolik (*symbolic rights*).<sup>413</sup>

CBPRs utamanya menekankan agar masyarakat dapat mengkomunikasikan kepada pihak luar (*outsider*) terhadap pengelolaan sumber daya alamnya, dengan tidak menafikan terkumpulnya “hak milik individu” (*individual property rights*) jika sebagian komunitas (masyarakat) lokal menginginkan hal tersebut. Melalui penggunaan istilah “*property rights*” dimaksudkan agar masyarakat lokal dapat menegaskan hak-haknya untuk mendapat pengakuan hukum dari negara<sup>414</sup>. Pengakuan secara hukum akan membantu masyarakat lokal untuk lebih memproteksi (melindungi) dan memelihara sumber daya alam melalui dukungan penegakan dengan regulasi-regulasi pengelolaan lokal.

Ketika pemerintah nasional memiliki tanah dan sumber daya alam lain, mereka cenderung mendesentralisasikan kewenangannya kepada unit

---

<sup>413</sup>*Ibid.*

<sup>414</sup>*Ibid.* Hal.5.

pemerintahan lokal atau kantor-kantor lokal, yang kemudian dalam beberapa hal menjamin pengelolaan (*grant management*) *property rights* kepada masyarakat lokal yang berada di wilayah (dalam yurisdiksinya). Adalah relevan dengan amanat dari ketentuan Pasal 2 Ayat (4) UUPA. Namun ketika CBPRs telah meliputi semua area, maka negara wajib mengakui hak-hak tersebut, terutama ketika area tersebut merupakan suatu wilayah turun-temurun milik nenek moyang/wilayah penduduk asli/pribumi yang telah ada sejak *post-colonial state* dan upayanya atas kepemilikan.

Pembaharuan HTN yang dicanangkan dapat merujuk konsep CBPRs dalam menentukan pengakuan terhadap hak penguasaan dan pemilikan terhadap sumber daya alam yang secara intensif sudah diusahakan sejak awal oleh masyarakat hukum adat dan sampai sekarang masih eksis, sehingga hak-hak milik atas sumber daya alam masyarakat hukum adat yang berbasis komunitas tetap dapat diakui dan dilindungi, di samping hak milik individu yang masih dalam ikatan hak komunalistik religius yang wajib diberikan tempat dalam HTN.

### **8.6.3. Latar belakang dan model penyelesaian sengketa**

Dari beberapa contoh kasus yang dijadikan tempat penelitian dapat dicermati, bahwa penyelesaian sengketa yang dilakukan oleh masyarakat ada yang melalui jalur litigasi (pengadilan) dan ada dengan jalur non litigasi (di luar pengadilan). Menurut Munir disebutkan, bahwa dalam masyarakat yang disebut "*semi autoumous of social field*" sengketa dapat diselesaikan dengan cara mereka sendiri tanpa campur tangan pihak lain (pengadilan) atau di luar pengadilan. Hukum negara hanya merupakan salah satu faktor saja yang dapat mempengaruhi keputusan-keputusan atau tindakan-

tindakan yang diambil warga masyarakat dalam menyelesaikan hubungan sosialnya.<sup>415</sup>

Ada beberapa faktor penyebab yang dapat diinventarisasi yang melatar belakangi munculnya sengketa tanah adat, yaitu sebagai berikut:

1. Adanya perbedaan persepsi terhadap pemaknaan konsep penguasaan dan pemilikan tanah antara masyarakat hukum adat dan negara yang secara riil dilaksanakan oleh pemerintah, BPN, hakim pengadilan. UUPA yang difungsikan sebagai sarana pembaharuan masyarakat (*social engineering*) dalam mencapai kepastian hukum, telah melanggar kepentingan masyarakat (hukum adat).
2. Terjadinya proses individualisasi terhadap hak-hak komunal atas tanah, hanya didasarkan atas prosedur Hukum formal tanpa disadari oleh pemegang hak pertama, dan tanpa sepengetahuan *prajuru adat*, sedangkan larangan pengasingan tanah (adat) di masing-masing *desa adat* masih dipertahankan sampai sekarang dalam *awig desa adat*-nya, walaupun tetap mengandung eksepsi (pengecualian).
3. Adanya pemberian hak atas tanah kepada subjek hukum lain (investor) dari pihak BPN terhadap tanah-tanah adat yang belum dan tidak didaftarkan. Sedangkan untuk kasus tanah *laba pura* Culik, telah terjadi pemberian hak atas tanah kepada subjek hak yang tidak tepat atau tidak sah.
4. Pada sengketa tapal batas desa, pemaknaan penguasaan dan pemilikannya tidak dikaitkan dengan hak bangsa dalam UUPA dan

---

<sup>415</sup>Moch. Munir. 1997. "Penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat". *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya. Hal. 56.

terlepas dari konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan ada inkonsistensi dalam penetapan batas desa antara yang ada dalam Keputusan Bupati No. 241/2004 dan Peraturan Bupati No. 19/2007, sehingga dirasakan berimplikasi terhadap luas wilayah dan tanah-tanah adat yang dimiliki (*druwe desa*). Di samping itu juga terjadi perbedaan penafsiran terhadap “*objek*” yang dijadikan petunjuk sebagai letak batas alam seperti yang disebutkan dalam piagam (Batu Tumpeng Ngandang).

5. Dalam bidang regulasi, tidak semua tanah ulayatnya secara rigid disebutkan dalam *awig-awig* desa adat, sehingga menimbulkan kesan bahwa tanah-tanah yang sebenarnya merupakan tanah ulayat desa oleh pemerintah atau BPN dianggap sebagai tanah negara bebas, sehingga di atas tanah ulayat diterbitkan HGB pihak lain.
6. Munculnya gerakan masyarakat hukum adat untuk menggagalkan jalannya eksekusi terhadap putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, karena *prajuru adat* ikut bermain.

Penyelesaian sengketa yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat dengan model mediasi, di mana yang dikehendaki sebagai mediator adalah Pemerintah Daerah, dan ada juga di mediasi oleh *prajuru adat* (*Bendesa Adat*). Dalam kondisi tertentu masyarakat hukum adat memang masih menaruh kepercayaan kepada pemerintah (sebagai bagian dari ajaran bakti kepada *guru wisesa*) dengan harapan mampu merasakan akan kepentingan masyarakatnya.

Penggunaan model mediasi dalam penyelesaian sengketa adalah hanya masalah pilihan, tapi tujuannya adalah kedamaian, seperti dalam kasus tanah desa Peminge Benoa , *Loloan* Yeh Poh Tegal Gundul sebagai

kawasan suci, pura di Kusuma Sari Sanur, tapal batas desa antara Macang dan Ngis, tanah *setra* di Tohpati. Sedangkan untuk kasus tapal batas antara Macang dan Ngis walaupun dapat diselesaikan secara mediasi oleh Pemerintah Daerah. Namun dengan terbitnya Peraturan Bupati yang baru (No. 19 Tahun 2007) masih memerlukan beberapa catatan, yaitu antara lain:

1. Tim penyelesaian tapal batas kabupaten sudah dapat melakukan tugasnya, karena sudah sesuai dengan alur kesepakatan yang dibuat secara tertulis oleh kedua belah pihak yang masing-masing diwakili oleh kepala desa.
2. Apabila terjadi perbuatan anarkis dari salah satu pihak, yang paling bertanggung jawab adalah pejabat kepala desanya;
3. Untuk menentukan letak sesungguhnya yang disebut sebagai “Batu Tumpenge Ngandang” sebagai “sumber sengketa” dapat ditelusuri dari kejujuran hati masing-masing pihak yang dibantu dengan petunjuk “peta”, perhitungan luas wilayah dari masing-masing desa, juga dengan mencocokkan dengan desa lain yang berbatasan dan petunjuk lain seperti *pura* Tirta dan *pelaba pura* yang saat ini ada di bawah penguasaan *Desa Adat Macang*.
4. Penetapan tapal batas dalam Peraturan Bupati Karangasem No.19 Tahun 2007 tentang Penetapan Batas Desa Ngis Kecamatan Manggis dengan Desa Persiapan Macang Kecamatan Bebandem perlu diserasikan dengan Keputusan Bupati Karangasem No. 241 Tahun 2004 yang telah menetapkan penunjukan batas desa secara limitatif.

Perlu diakui, bahwa *ending* dari model penyelesaian sengketa secara mediasi adalah tercapainya kedamaian yang dalam hukum adat lebih

dikenal dengan istilah “memulihkan keseimbangan” seperti pada kasus rebutan tanah adat di *Desa Adat Pemige*, Kasus pembongkaran *pura* di Kusuma Sari Sanur, kasus rebutan tanah *setra* di Tohpati, Sedangkan untuk kasus *Loloan* Yeh Poh sudah mendekati final, yaitu tinggal menuangkan dalam bentuk formal setelah ada simpulan terhadap hasil pengukuran ulang HGB yang telah nyata-nyata 40% berada di atas air dan sekaligus meliputi wilayah *Loloan* Yeh Poh sebagai kawasan yang oleh umat Hindu masih disucikan. Sedangkan untuk kasus tanah AYDS/PKD Tusan terbuka untuk diselesaikan secara mediasi, terutama oleh BPN (mediator) sebagai instansi yang paling bertanggung jawab mengeluarkan sertifikat hak milik sesuai Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas tanah Negara jo No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah negara dan Hak Pengelolaan.

Proses mediasi yang sudah final, seperti pada penyelesaian kasus sengketa antara Desa Adat Peminge dengan Kelompok Nelayan Yasa Segara di Benoa, dan pada penyelesaian kasus pembongkaran *pura* Sambangan dan Ketapang Kembar di Pantai Kusuma Sari Sanur tercapai dengan baik, karena Pemerintah Kabupaten sebagai mediator dalam kasus Peminge dan *Bendesa adat* sebagai mediator untuk kasus pembongkaran *pura* telah mampu melakukan identifikasi kepentingan yang berbeda dan selanjutnya menyasikan dalam harmoni yang sama-sama akan memberikan kemanfaatan. Adalah relevan dengan teori konflik yang menjadikan “kepentingan dan kekuasaan” sebagai kata kunci. Setiap orang

baik sebagai individu atau kelompok mempunyai kepentingan yang berbeda, demikian pula dalam bidang kekuasaan. Kondisi ini dianggap sebagai gejala yang wajar. Namun jika perbedaan yang ada itu menimbulkan sengketa perlu di serasikan dalam harmoni kemanfaatan untuk penyelesaiannya.

Tampaknya penyelesaian sengketa dengan cara mediasi dari dua kasus di atas dapat dijadikan “model”, sehingga akhirnya mencapai kedamaian sesuai dengan tujuan hukum, yaitu dirasakan adil dalam arti tidak ada pelanggaran hak, memenuhi rasa kepastian hukum, artinya sudah jelas (*terang*) karena mempunyai akibat hukum, dan para pihak mendapat manfaat untuk eksistensi diri.

Pihak mediator tampak betul-betul cermat, dalam melakukan identifikasi “kepentingan” yang menjadi sumber konflik, dan selanjutnya mengakomodasinya dan akhirnya memberi simpulan yang dapat memberikan wadah kepada kepentingan para pihak secara netral, serta dengan menghilangkan kondisi yang dianggap menimbulkan pelanggaran hak. Cara mediasi ini, relevan dengan cara penyelesaian sengketa secara konkret dalam hukum adat, karena mediator harus mampu *memperthatikan setiap persoalan yang dihadapkan kepadanya secara khusus* dengan pendirian bahwa setiap soal tidak sama dengan soal yang lainnya sekalipun serupa. Di samping itu setiap soal perlu mendapat perlakuan yang khusus sesuai dengan individualisasinya tersebut. Pengaturannya tidak dibuat secara apriori, akan tetapi selalu situasional dan individual.

Secara konkret, baik *desa adat* maupun kelompok nelayan, masih tetap dapat menggunakan dan memanfaatkan tanah ulayat *desa adat* yang selanjutnya diderivasikan kepada *Pura Segara* untuk dijadikan *laba pura*. Jadi hak menguasai desa di sini mempunyai dimensi publik, dalam arti untuk



mengurus dan mengatur tanah adatnya. Demikian pula dalam kasus pembongkaran *pura*, pihak investor akhirnya bersedia mengembalikan eksistensi *pura* baik secara materiil maupun immateriil. Dalam kondisi ini, yang mampu memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap tanah adat justru pihak investor, sedangkan negara (BPN) justru sebaliknya menerbitkan HGB di atas tanah *tegak pura*.

Dalam penyelesaian sengketa melalui mediasi, keterangan dan keinginan para pihak wajib dieksplor sedemikian rupa sampai akhirnya para pihak tidak merasa ada beban atau ganjalan dalam dirinya. Pemikiran dan perasaan yang belum atau tidak dapat disampaikan karena ada doktrin dari mediator akan berdampak tidak baik terhadap keserasian hubungan para pihak setelah sengketanya dianggap selesai. Konsekuensinya riak-riak kecil sebagai benih sengketa dapat muncul kembali.

Model penyelesaian secara mediasi dan secara konkret yang dikenal dalam hukum adat ini relevan dipergunakan untuk mengakhiri sengketa untuk kasus *loloan* dan rebutan tanah *setra* juga sengketa tanah PKD/AYDS. Dalam kasus *loloan* ada beberapa asas hukum khas dalam hukum administrasi yang perlu diperhatikan oleh pemerintah (Bupati dan BPN), seperti diungkapkan Ronald Z. Titahelu yaitu: (1) asas larangan melakukan tindakan melawan hukum dari pemerintah, (2) asas bertindak cermat, (3) asas kesamaan dalam hukum, (4) asas larangan melakukan tindakan sewenang-wenang dari pemerintah, (5) asas kepastian hukum, dan (6) asas dasar keputusan yang tepat.<sup>416</sup>

---

<sup>416</sup>Dalam Eddy Pranjoto WS, H. 2006. *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*. Cetakan Pertama. CV. Utomo.Bandung. Hal. 89.

Bupati (Kabupaten Badung) tampaknya berusaha keras untuk memediasi penyelesaian kasus *loloan*, sampai akhirnya dilakukan pengukuran ulang dan pemberian simpulan akhir terhadap kondisi riil keberadaan HGB yang mengamanatkan untuk mengeluarkan HGB dari air dan *loloan*, dan mempertemukan masyarakat hukum adat dengan pihak investor (BUC). Dengan mencermati pada tuntutan masyarakat hukum adat untuk membatalkan HGB sebagai harga mati, tampaknya upaya pengembalian ulayat *loloan* oleh investor seperti pada kasus pembongkaran pura di Kusuma Sari Sanur tidak dapat di *copy paste* begitu saja, sehingga sebaiknya bersifat konkret, di mana peran serta BPN dan Pemerintah Kabupaten menduduki posisi sentral dalam penyelesaiannya karena menyangkut revisi atau pembatalan sebagian dari HGB.

Penyelesaian sengketa pertanahan tentang pembatalan pemberian hak atas tanah menurut Peraturan Menteri Agraria Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan dan Peraturan Menteri Agraria Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah negara dan Hak Pengelolaan. Dapat ditangani oleh Kantor Menteri Negara Agraria/BPN, Kanwil BPN Provinsi atau Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota. Pelaksanaannya dilakukan karena adanya permohonan, tanpa ada permohonan dan karena untuk melaksanakan putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pembatalan hak atas tanah tanpa permohonan oleh pejabat yang berwenang dilaksanakan apabila diketahui adanya *cacat hukum administrasi*

dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atau sertifikatnya.<sup>417</sup> Kepala Kantor Pertanahan mengadakan penelitian data yuridis dan data fisik terhadap Keputusan pemberian dan atau sertifikat yang diketahui cacat hukum administratif dalam penerbitannya. Selanjutnya hasil penelitian itu disampaikan kepada Kepala Kantor Wilayah atau kepada Menteri untuk diusulkan pembatalannya disertai pendapat dan pertimbangannya, sesuai Pasal 119 dan 120 Peraturan Menteri tersebut di atas .

Menteri atau Kepala Kantor Wilayah setelah menerima dan memeriksa pendapat serta pertimbangan Kepala Kantor Pertanahan memutuskan dapat atau tidaknya diterbitkan pembatalannya atau keputusan penolakan disertai alasan penolakannya dan keputusan tersebut disampaikan kepada yang berhak sesuai Pasal 121 dan 123. Kasus PKD Tusan dapat memilih penyelesaian sengketa model ini, atau juga dapat melalui Peradilan Tata Usaha Negara.

Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 9 Tahun 1999 tersebut, ditentukan apabila ada keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat yang cacat hukum administrasi, maka keputusan pembatalannya dapat dilakukan BPN dengan tiga cara, yaitu:

1. Pembatalan karena permohonan yang berkepentingan sesuai Pasal 108;
2. Pembatalan tanpa permohonan, apabila diketahui BPN sendiri adanya cacat hukum administratif dalam proses penerbitan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikatnya, sesuai Pasal 119; dan

---

<sup>417</sup>Cacat hukum administratif menurut Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria Kepala BPN Nomor 9 Tahun 1999, yaitu karena hal-hal sebagai berikut: (1) kesalahan prosedur, (2) kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan, (3) Kesalahan subjek hak, (4) kesalahan objek hak, (5) kesalahan jenis hak, (6) kesalahan perhitungan luas, (7) terdapat tumpang tindih hak atas tanah, (8) data yuridis atau data fisik tidak benar, dan (9) kesalahan lainnya yang bersifat hukum administratif.

3. Pembatalan karena melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sesuai Pasal 124.<sup>418</sup>

Dari dengar pendapat yang pernah dilakukan di Kantor DPRD Bali terutama dari mantan pejabat administratif yang secara langsung berhubungan dengan penerbitan HGB dimaksud, nampaknya kalau pemerintah mau jujur, sengketa ini dapat diselesaikan dan kepentingan kedua belah pihak dapat di akomodasi dalam mencapai kedamaian, dan ke depan dapat memberikan jaminan terhadap iklim investasi yang jujur dan sehat dengan mengedepankan faktor keamanan dan kepastian hukum dalam harmoni keadilan dan kemanfaatan, dengan menempatkan pihak BPN sebagai sentralnya, juga dapat dipergunakan terhadap penyelesaian kasus tanah AYDS/PKD Tusan.

Sebelum ada Undang-undang yang mengatur hak konstitusional masyarakat hukum adat, untuk menentukan apakah negara akan mengakui dan melindungi terhadap hak penguasaan dan pemilikan terhadap tanah adat sebagai ulayat desa, sangat digantungkan pada komitmen pemerintahnya yang secara nyata akan dapat dicermati dari berbagai bentuk kebijakannya (hukum) dalam mengeluarkan putusan, apakah Pemerintah (pusat dan daerah/kota), BPN, badan peradilan dalam menerapkan hukum yang akan direfleksikan melalui ada atau tidaknya sikap menerima dan menghargai hak penguasaan dan pemilikan tanah dalam hukum adat, dan selanjutnya tergantung pada ada atau tidaknya upaya mengakui dan melindungi dalam arti mencegah terhadap pelanggarannya, seperti yang secara limitatif telah diatur dalam Pasal 18 B Ayat (2), 28 I Ayat (3) UUD 1945, Pasal 4 huruf j Tap. MPR

---

<sup>418</sup> Eddy Pranjoto WS, H. 2006. *Op.cit.* Hal. 114.

No.IX/MPR/2001, Pasal 2 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 6 Ayat (2) UU No.39 Tahun 1999.

Kesenjangan yang sampai saat ini masih dapat dirasakan adalah belum ditunjuknya *desa adat* sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sesuai dengan PP No. 38 Tahun 1963. Implikasi lainnya adalah ketentuan Pasal 2 Ayat (4) dan Pasal 22 Ayat (1) UUPA tidak dapat diimplementasikan. Pengakuan akan penguasaan dan pemilikan tanah adat oleh *desa adat* dalam konsep hak ulayat masyarakat hukum adat juga belum dapat diimplementasikan secara jelas dan pasti melalui ketentuan Pasal 2 jo Pasal 4 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999, sehingga *desa adat* belum dapat mendaftarkan tanah adatnya untuk memperoleh sertifikat yang akan dijadikan bukti kepemilikan jika berhadapan dengan orang luar (*out sider*), kecuali terhadap tanah *laba pura*. Jadi pengakuan atas hak penguasaan dan pemilikan tanah adat sebagai hak ulayat *desa adat* dalam perspektif UUPA masih samar.

## BAB IX

### SIMPULAN DAN SARAN

#### 9.1. Simpulan

Sebagai akhir dari pembahasan dapat diberikan beberapa temuan sekaligus simpulan, yaitu sebagai berikut:

1. Hak penguasaan atas tanah adat yang tertinggi ada pada *desa adat* bukan pada *banjar*, yang kemudian disuratkan dalam *awig-awig* dengan menggunakan konsep "*druwe(n)*" desa, di mana pada awalnya merupakan hak (asli/atributif) yang melekat sebagai kompetensi khas pada *desa adat*, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah-tanah adat dalam wilayah kekuasaannya dengan daya laku ke dalam dan ke luar. Kemudian dalam perjalanannya seiring dengan berlakunya UUPA, maka hak penguasaan ini mengikuti konsep hak menguasai seperti yang secara limitatif diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 jo Pasal 2 Ayat (1) UUPA. Hak penguasaan ini dalam konteks hukum nasional mempunyai dimensi publik dan perdata. Setelah berlakunya UUPA hak penguasaan *desa adat* ini bersumber pada hak bangsa (derivatif).

Di samping itu hak penguasaan atas tanah dari *desa adat* akan dibatasi oleh hak penguasaan yang telah diderivasikan kepada *krama* desa, baik berupa PKD, maupun AYDS.

Larangan pengasingan tanah, awalnya dimaknai sebagai larangan untuk melakukan pengalihan secara permanen dari *krama desa* kepada "orang asing", yaitu orang yang bukan sebagai *krama desa*. Makna ini setelah dicermati sangat berkaitan dengan ikatan kewajiban (*ayahan*) yang

melekat pada tanah adat. Jadi larangan pengasingan ini pada dasarnya berhubungan dengan eksistensi “status” tanah yang melekatinya berupa kewajiban (*ayah*). Jadi yang tidak boleh dihilangkan (diasingkan) dari tanah adat itu adalah kewajiban (*ayahannya*). Implikasinya kewajiban (*ayah*) yang melekat pada tanah adat itu tidak boleh hilang walau pun pemegangnya beralih. Larangan pengasingan yang dikenal dalam hukum adat, tetap mengandung eksepsi (pengecualian), karena masih dapat disimpangi asal disetujui oleh warga masyarakatnya melalui *paruman*.

UUPA dalam pembentukannya didasarkan pada konsepsi komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi, sekaligus mengandung unsur kebersamaan (Pasal 16 jo Pasal 20, Pasal 6 UUPA). Jadi regulasinya direfleksikan untuk lebih diarahkan pada pendaftaran hak perorangan atas tanah. Implikasinya tanah-tanah adat yang dikuasai secara komunal belum dapat didaftar, kecuali *tanah laba pura*.

2. Melalui ketentuan Pasal II Ketentuan Konversinya UUPA memberi kemungkinan adanya peralihan status tanah adat yang bersifat komunal di bawah kekuasaan *desa adat* (tanah *druwe*) untuk dijadikan tanah hak milik perorangan atau pribadi tanpa harus minta persetujuan *prajuru desa adat*, namun lebih mengkoordinasikan kepada *desa dinas* baik melalui pendaftaran sistematis mau pun sporadis dengan menggunakan lembaga pengumuman seperti yang diatur dalam Pasal 26 PP 24 Tahun 1997. Akibatnya Eksistensi tanah adat di Bali kian hari kian menyusut. Ini mengindikasikan, bahwa Negara kurang memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap tanah-tanah adat. Kondisi ini dapat dibuktikan

dengan adanya pensertifikatan terhadap tanah adat (PKD/AYDS) yang dikemudikan hari justru memunculkan sengketa. Tidak adanya komitmen Negara untuk mengakui, dan melindungi tanah adat juga dapat dibuktikan dengan terbitnya sertifikat hak milik di atas tanah PKD tanpa sepengetahuan subjek yang menguasai tanah dimaksud secara *ipso facto*. Terbitnya HGB di atas tanah ulayat desa adat juga membuktikan bahwa negara tidak mengakui, dan melindungi status tanah adat.

Pengadilan dalam kasus-kasus tertentu juga belum dapat memberikan kepastian hukum untuk mengakui dan melindungi eksistensi hak penguasaan dan kepemilikan tanah adat, karena diantara para hakimnya belum menunjukkan sikap yang konsisten.

Pemerintah (Pusat/Daerah) dalam menerbitkan kebijakan dalam bidang perizinan terutama terhadap tanah HGB yang diperuntukkan menunjang kegiatan kepariwisataan juga menunjukkan sikap yang tidak mengakui, dan melindungi hak penguasaan dan kepemilikan tanah adat, sehingga memunculkan konflik vertikal. Akhirnya baru disadari kalau hak-hak masyarakat hukum adat perlu diterima dan dijalani.

Secara filosofis eksistensi hak penguasaan dan kepemilikan tanah adat sebagai ulayat masyarakat hukum adat diakui, namun secara yuridis pengakuan negara masih bersifat samar bahkan ada kekosongan norma walau pun tanah komunal sebagai tanah ulayat *desa adat* dalam kenyataan masih ada. Realitas ini memperjelas, bahwa pada ranah sosiologis eksistensi hak penguasaan dan kepemilikan tanah adat sebagai tanah ulayat masyarakat hukum adat (*desa adat*) di Bali kurang mendapat pengakuan dan perlindungan oleh negara.



Negara baru mengakui dan melindungi hak penguasaan dan pemilikan tanah komunal sebatas tanah *laba pura* karena hanya *pura* yang baru diakui sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah sesuai Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK 556/DJA/1986. Sedangkan *desa adat* sendiri belum diakui sebagai badan hukum, sehingga tanah adat yang dikuasai *desa adat*, seperti tanah *setra*, tanah pasar, tanah lapang, *loloan*, sumber air, *campuhan* belum dapat didaftarkan oleh *desa adat* sendiri. Jadi berlaku pluralisme hukum yang lemah jika dicermati dari sistem hukumnya, yaitu baik dalam ranah substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukumnya.

3. Model penyelesaian terhadap sengketa tanah adat dapat dilakukan melalui jalur litigasi (Pengadilan Negeri dan Pengadilan Tata Usaha Negara), dan dapat memilih jalur non-litigasi (mediasi).

Penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi sejak awal sudah dapat memunculkan konflik horizontal dan vertikal. Konflik horizontal dan vertikal muncul disebabkan badan peradilan yang menangani sengketa bersikap memihak hukum negara. Sedangkan munculnya konflik horizontal setelah ada putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap disebabkan adanya pelibatan kelompok masyarakat (*krama banjar*) untuk menentang jalannya eksekusi dengan alasan, bahwa putusan pengadilan itu tidak memberikan rasa keadilan.

Munculnya konflik vertikal juga dapat disebabkan kepentingan masyarakat hukum adat tidak diakomodasi, seperti pada kasus HGB *Loloan Yeh Poh*. Akhirnya apabila Pemerintah yang diberikan kepercayaan untuk memediasi sengketanya dianggap terlalu lembek,

masyarakat hukum adat sendiri yang akan mengawal eksistensi tanah adat sebagai tanah ulayatnya.

Kasus-kasus sengketa tanah adat lebih banyak dilatarbelakangi karena terdapatnya cacat hukum administrasi dalam penerbitan surat keputusan pemberian hak atas tanah oleh BPN, juga karena ada pergeseran kebijakan pertanahan dalam UUPA, yaitu dari yang bersifat populis dalam mencapai kemakmuran seluruh rakyat kepada tujuan yang cenderung bersifat sekularistik, sebagai dampak pilihan orientasi pertumbuhan ekonomi. Sedangkan sengketa tanah adat secara intern, terutama terhadap rebutan tapal batas, lebih disebabkan karena tumbuhnya ego sektoral dari pemimpin masyarakatnya dan terjadinya eksklusivisme terhadap ulayat desa yang disebut "*druwe*". Artinya ada perubahan paradigma terhadap landasan filosofis yang mendasari hak penguasaan, yaitu yang awalnya dilandasi asas komunalistik religius menjadi berkarakter individual sekularistik.

Kasus rebutan ini dapat muncul disebabkan tanah-tanah adat di setiap *desa adat* belum dilakukan inventarisasi dan pendaftaran dalam kerangka kepentingan hukum nasional, sehingga belum bisa memberikan informasi secara akurat terhadap tanah-tanah adat yang dikuasai dan dimiliki oleh *desa adat*. Wilayah kekuasaan *desa adat* sampai sekarang lebih banyak ditunjukkan dengan batas alam dan hak penguasaan dan pemilikannya dilakukan secara *ipso facto* yang dibarengi dengan sikap batin yang memunculkan emosi untuk mempertahankannya terhadap campur tangan pihak luar yang dianggap melanggar haknya itu.

Yang tidak dapat diabaikan adalah kesadaran masyarakat hukum adat sebagai satu kesatuan dalam upaya mempertahankan tanah ulayatnya menjadi peka ketika dirasakan ada penindasan atau pelecehan terhadap daerah yang disucikan yang menyebabkan ada perlawanan kepada semua pihak yang dalam kearifan lokal disebut "*jengah nindihin kepatutan*" artinya semangat dalam membela kebenaran (*fight spirit*).

## 9.2. Saran

Dari pembahasan, dan temuan sekaligus simpulan yang telah dideskripsikan di atas, dirasa perlu diberikan beberapa saran, dengan harapan tanah-tanah adat khususnya yang ada di Bali sebagai kesatuan ulayat dengan *desa adat* dapat tetap eksis sepanjang masa yang secara dinamis mampu mengadaptasi dengan kebutuhan ekonomi global tanpa harus tercabut dari akar budayanya. Adapun saran yang dianggap relevan diungkapkan melalui karya tulis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk dapat menciptakan iklim investasi yang sehat, diperlukan jaminan kepastian hukum. Adanya jaminan kepastian hukum hendaknya tidak menafikan hak-hak masyarakat hukum adat. Oleh karena itu disarankan kepada Pemerintah Daerah, terutama BPN agar cermat untuk meneliti status tanah yang akan diberikan keputusan pemberian haknya, karena tanah adat di Bali sebagai tanah ulayat tersebar sesuai dengan wilayah kekuasaan *desa adat*. Ini berarti sebelum memberikan keputusan akan pemberian hak itu selalu mengkoordinasikan dengan pemerintahan *desa adat* sekaligus mampu mengadopsi lembaga "*siar*" yang dikenal dalam hukum adat yang sampai saat ini menjadi media yang paling efektif dalam proses penyampaian informasi.

2. Kepada *krama desa adat* disarankan dalam menyelesaikan sengketa tanah adat, dapat dilakukan melalui jalur non-litigasi yang mengedepankan musyawarah mufakat. Sedangkan *prajuru adat* yang nantinya berkedudukan sebagai mediator disarankan untuk cermat dapat memahami konsep dasar penguasaan dan kepemilikan tanah adat yang ada di wilayahnya masing-masing dalam koridor komunalistik religius dan tidak eksklusif. Di samping itu *krama desa adat* tidak hanya mampu mencermati norma hukum dalam *awig-nya*, tapi lebih jauh mampu melakukan interpretasi secara tepat untuk melakukan penggalian dari aspek historisnya terutama terhadap peristiwa hukum di masa lalu, juga sekaligus mampu mengadaptasi dengan kepentingan hukum nasional yang lebih luas. *Prajuru* dalam kondisi ini disarankan mampu berpikir dan bertindak netral, dan menghindari bentuk-bentuk rekayasa. Juga tidak mengikutsertakan *krama banjar* lain yang tidak tersangkut dengan perkara untuk menghindari perpecahan intern.

Tindakan memekarkan *banjar adat* menjadi *desa adat* bukan merupakan jawaban dalam menyelesaikan sengketa rebutan tanah AYDS/PKD, bahkan dapat melahirkan sengketa baru. Konflik horizontal tidak perlu diciptakan, karena yang perlu dipertahankan adalah status "*ayahan*" yang melekat pada tanah adat dimaksud dan yang diteruskan kepada pemegangnya.

3. Untuk menghindari munculnya tindakan anarkis dari warga masyarakat, disarankan agar pihak investor dapat menghormati kepercayaan yang berhubungan dengan kawasan yang disucikan dalam melakukan pembangunan fisik sehingga tidak menyentuh bidang yang dianggap

sensitif (religi) bagi kelangsungan kehidupan masyarakat hukum adat setempat.

4. Walaupun akhirnya hak penguasaan *desa adat* bersumber pada hak bangsa, tidak harus diinterpretasikan bahwa hukum negara adalah superior tapi tetap dalam harmoni dan berkoeksistensi untuk dapat saling melengkapi, sehingga hak penguasaan *desa adat* masih dapat dilakukan terhadap tanah-tanah adat dalam wilayah kekuasaannya seperti yang di suratkan dalam *awig-awig*-nya dan selanjutnya dapat diberikan tempat (dicari padanannya) dalam UUPA.
5. Sebagai seorang hakim yang melaksanakan tugas utama untuk memberikan keadilan kepada masyarakat, wajib memperhatikan keputusan hakim sebelumnya dalam perkara yang sama, apalagi keputusan hakim di tingkat Mahkamah Agung, sehingga keputusan yang diberikan dengan model lain tidak bertentangan dengan keputusan hakim yang lebih tinggi. Keputusan hakim tidak hanya dapat menjamin kepastian hukum, tapi juga dapat menjamin nilai keadilan, dan akhirnya dapat menjamin untuk memberikan kemanfaatan bagi masyarakat. Sebelum terbentuknya Undang-undang yang akan menjamin hak konstitusional masyarakat hukum adat, melalui putusan hakim ini penjaminan itu akan dapat dilakukan. Oleh karena itu yang harus dipertaruhkan oleh hakim dalam putusannya adalah terjaminnya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan bagi hak-hak masyarakat hukum adat.
6. Adanya atau diketahui adanya cacat hukum administrasi dalam keputusan pemberian hak atas tanah oleh BPN, baik berupa sertifikat

HGB maupun sertifikat hak milik, minimal dapat dipilih cara penyelesaian yang paling praktis dibandingkan jika melalui jalur litigasi (Peradilan Tata Usaha Negara), lebih-lebih proses pembatalannya dapat dilakukan *tanpa permohonan*. Jadi hanya merupakan tugas pejabat yang berwenang di BPN saja.

7. Agar pengakuan negara terhadap eksistensi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat tidak samar, Pemerintah melalui Kepala BPN hendaknya segera menunjuk *desa adat* sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, karena *desa adat* sudah ada sebelum ada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan masih eksis sampai sekarang (*ipso facto*), secara *ipso jure* (menurut Pasal 18 B Ayat (2), 28 I Ayat (3) UUD 1945, Pasal 4 huruf j Tap. MPR No.IX/MPR/2001, Pasal 2 ayat (9) UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 6 Ayat (2) UU No.39 Tahun 1999) mewajibkan negara untuk mengakui dan menghormatinya. Penunjukan *desa adat* sebagai badan hukum juga relevan dengan teori Entitas Alamiah (*Natural Entity Theory*) dari Machen Jr., Arthur W., yang memandang eksistensi badan hukum sebagai entitas yang nyata. Relevan juga dengan teori kenyataan yuridis (*Juridische realiteitsleer*) dari EM. Meijers yang menyamakan badan hukum dengan manusia hanya dalam bidang hukum, dan menganggap badan hukum sebagai wujud yang riil, sama riilnya dengan manusia dan lain-lain perikatan. Jadi semua ini riil untuk hukum. Jika *Desa adat* ditunjuk sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah atau diberikan HPL sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA, maka tanah PKD dan AYDS yang akan dikonversi dapat

diletakkan di atas hak milik atau HPL *desa adat* berupa HGB untuk PKD dan Hak Pakai (HP) untuk AYDS, sehingga UUPA sebagai hukum negara dapat hidup berdampingan dan saling melengkapi dengan hukum adat, karena tanah-tanah adat dapat didaftar menurut UUPA sebagai hak milik yang berbasis komunitas dengan tidak menafikan hak milik individu yang masih dalam ikatan komunal religius dalam bentuk “*ayahan*”. Dengan demikian ke depan peralihan tanah PKD dan AYDS menjadi tanah individu penuh dapat dihindari.

8. Melalui lembaga adat yang ada, seperti *Majelis Desa Pakraman* perlu mengambil inisiatif untuk mendesak pemerintah daerah baik yang ada di kota, kabupaten, dan provinsi untuk dilakukan inventarisasi dan pemetaan terhadap wilayah *desa adat* secara holistik setiap *desa adat* sesuai Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masyarakat Hak Ulayat Hukum Adat dengan tujuan dapat memberi gambaran yang utuh terhadap eksistensi hak penguasaan dan pemilikan atas tanah-tanah adat di setiap *desa adat* dengan seluruh aktivitas budayanya, sehingga jika dilakukan kajian, pembinaan, dan pemberdayaan akan tepat guna dan bernilai guna. Akhirnya sengketa tapal batas dapat diminimalisasi.
10. Dalam rangka pembaharuan HTN, pengaturan hak penguasaan dan pemilikan atas tanah dari masyarakat hukum adat wajib ditegasi sedemikian rupa, artinya pembaharuan HTN tidak hanya dimaksudkan untuk menciptakan norma baru, tetapi juga mampu menggali norma yang hidup dalam jiwa rakyatnya, sehingga hak milik yang berbasis komunitas dalam pengelolaan sumber daya alam oleh masyarakat hukum adat

yang masih eksis sampai sekarang akan mendapat pengakuan hukum negara. Tanah adat sebagai tanah ulayat masyarakat hukum adat (*desa adat*) nantinya dapat dijadikan objek dalam pendaftaran tanah. Pengakuan ini akan berdampak pada penguatan posisi tawar dari masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya alam terutama jika berhadapan dengan pihak luar dengan tujuan memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya kepada seluruh rakyat. Dan pengakuan terhadap hak-hak dari masyarakat hukum adat ini tidak lagi dibuat samar, namun sudah diberikan syarat secara limitatif untuk dapat diimplementasikan di masing-masing daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Akbar, Al Andang L Andri. Binawan, dan Bernadius Stenly. 2005. Terjem. *Pluralisme Hukum: Sebuah Pendekatan Interdisipliner*. Cetakan Pertama, Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Huma). Jakarta.
- Ali, Chidir. 1979. *Yurisprudensi Indonesia tentang Hukum Agraria*. Binacipta. Bandung.
- \_\_\_\_\_. Ali. 2005. *Badan Hukum*. Cetakan ke 3. Alumni. Bandung.
- Ardana, I Gusti Gede. 2007. *Pemberdayaan Kearifan Lokal Masyarakat Bali dalam Menghadapi Budaya Global*. Cetakan Pertama. Pustaka Tarukan Agung. Denpasar.
- Arief, Barda Nawawi. 1994. *Perbandingan Hukum Pidana*, Cetakan Kedua, PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Arikunto, Ny. Suharsimi. 1985. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktik*, Cetakan kedua, PT. Bina Aksara. Jakarta.
- Ata Ujan, Andre. 2005. *Keadilan dan Demokrasi, Telaah Filsafat Politik John Rawls*, Cetakan ke-5. Kanisius. Yogyakarta.
- Babbie, Earl. 1999. *The Basics of Social Research*, Wadsworth Publishing Company, Amerika.
- Bakri, Muhammad. 2007. *Hak Menguasai Tanah oleh Negara (Paradigma Baru untuk Reformasi Agraria)*, Cetakan Pertama. Citra Media. Yogyakarta.
- Budiono Kusumohamidjojo. 2000. *Kebhinekaan Masyarakat Indonesia, Suatu Problematik Filsafat Kebudayaan*, PT. Grasindo. Jakarta.
- Cotterrell, Roger. 1995. *Law's Community, Legal Theory in Sociological Perspective*. Oxford, USA. Clarendon Press.
- Djamali, R Abdul. 1984. *Pengantar Hukum Indonesia*. Cetakan Pertama. Jakarta: CV. Rajawali.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta. 1996. *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Cetakan Kedelapan. Edisi Ke dua. Balai Pustaka. Jakarta.
- Edmund M.A. Kwaw. 1992. *The Guide to Analysis, Legal Methodology and Legal Writing*, Emond Montgomery Publications Limited. Canada.
- Friedman, Lawrence M. 1975. *The Legal System: A Social Science Perspective*, Rusell Sage Foundation. New York.
- Fuady, Munir. 2005. *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*. Cetakan ke I. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.

- \_\_\_\_\_. 2007. *Sosiologi Kontemporer Interaksi Kekuasaan, dan Masyarakat*. Cetakan ke I. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Gouwgioksiong dan Soekahar Badwi. 1963. *Tafsiran undang-Undang Pokok Agraria*. Cetakan Ke dua. PT. Kinta. Jakarta.
- Griffiths, John. 2005. "Memahami Pluralisme Hukum, sebuah Deskripsi Konseptual," dalam *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Eds. Eddie Riyadi Terre, Cetakan Pertama, Huma. Jakarta. hal. 69-120.
- Hadimulyo. 1997. *Mempertimbangkan ADR Kajian Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Cetakan Pertama, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). Jakarta.
- Hajati, Sri. 2005. "Restrukturisasi Hak Atas Tanah dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria Nasional", *Pidato Pengukuhan Guru Besar*, Universitas Airlangga. Surabaya.
- Hadjon, Philipus M. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, sebuah studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Cetakan Pertama. PT. Bina Ilmu,. Surabaya.
- Hadjon, Philipus M., R. Sri Sumantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagi Manan, H.M. Laica Marzuki, J.B.J.M. Ten Berge, P.J.J. van Buuren, F.A.M. Stroink. 2005. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. etakan Kesembilan. Gajah Mada University Press. Yogyakarta.
- Hamidi, Jazim. 2005. *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Cetakan Pertama. UII Press. Yogyakarta.
- Harsono, Boedi. 2002. *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional dalam Hubungannya dengan Tap MPR RI IX/MPR/2001*, Cetakan Pertama. Universitas Trisakti. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan UUPA Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Cetakan Kesembilan. Djambatan. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*. Edisi I. Cetakan Keenembelas, Djambatan. Jakarta.
- Hoebel, E. Adamson. 1954. *The Law of Primitive Man, A Study in Comparartive Legal Dynamics*. Cambridge, Massachusetts. Harvard University Press.
- Irianto, Sulistyowati. 2005. "Sejarah Pluralisme Hukum dan Konsekuensi Metodologinya," dalam *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Eds. Eddie Riyadi Terre, Cetakan Pertama. Huma. Jakarta. hal.53-68.
- Kano, Hiroyoshi. 1997. "Tanah dan Pajak, Hak Milik dan Sengketa Agraria: Tinjauan Sejarah Perbandingan", dalam *Tanah dan Pembangunan*, Penyunting Noer Fauzi, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. hal. 30 – 45.

- Koentjaraningrat. 2002. *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Cetakan ke 19. Jambatan. Jakarta.
- Koesnoe, H. Moh. 1992. *Hukum Adat Sebagai Suatu Model Hukum, Bagian I (Historis)*, Cetakan I, Penerbit Mandar Maju, Bandung.
- Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. 2006. *Mewujudkan Hak Konstitusional Masyarakat Hukum Adat, Himpunan Dokumen Peringatan Hari Internasional Masyarakat Hukum Adat Sedunia, 9 Agustus 2006*. Penyunting. Ignas Tri, Hilmy Rosyida, Budi Latif. Cetakan Pertama. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Jakarta.
- Lynch, Owen J. And Emily Harwell. 2002. *Whose Resources? Whose Common Good? Towards a New Paradigm of Environmental Justice and the National Interest in Indonesia*. Center for International Environmental (CIEL), Huma. Perkumpulan untuk Pembaharuan Hukum Berbasis Masyarakat dan Ekologis (Association for Community and Ecologically-Based Law Reform), Lemabag Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) (Institut for Policy Research and Advocacy) Indonesien Center for Environmental Law (ICEL), Internasional Centre for Research in Agroforestry ICRAF). Jakarta.
- Lord Lloyd and M.D.A. Freeman. Tanpa Tahun. *Introduction to Jurisprudence*. ELBS with Stevens. Educational Low-Priced Boks Sheme funded bu British Government.
- Luhmann, Niklas dan Bielefeld. 1986. "The Self-Repruduction of Law and its Limits" dalam *Dilemmas of law in the Welfare Sate*. Ed. Gunther Teubner. Walter de Gruyter. Berlin. New York. P. 111-127.
- Mahadi. 2003. *Uraian Singkat Hukum Adat Sejak RR Tahun 1854*, Cetakan ke-3, PT. Alumni. Bandung.
- Manullang, E. Fernando M. 2007. *Menggapai Hukum Berkeadilan, Tinjauan Hukum kodrat dan Antinomi Nilai*. Cetakan 1. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Martua Sirait, Chip Fay, dan A.Kusworo. 2001. "Bagaimana Hak-Hak Masyarakat Adat dalam Mengelola Sumber Daya Alam Diatur ". Dalam *Kajian Kebijakan Hak-Hak Masyarakat Adat di Indonesia Daerah.; suatu Refleksi Pengaturan Kebijakan dalam Era Otonomi Daerah*. ICRAF, Lembaga Alam Tropika Indonesia, dan P3AE-UI.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2005. *Penelitian Hukum*, Cetakan I. Fajar Interpratama, Surabaya.
- Meinzen-Dick, Ruth S.dan Rajendra Pradhan. 2005. "Pluralisme Hukum dan Dinamika hak Atas Properti," dalam *Pluralisme Hukum Sebuah Pendekatan Interdisipliner*, Eds. Eddie Riyadi Terre, Cetakan Pertama, Huma. Jakarta. hal. 169-196.
- Moleong, Lexy J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Cetakan Keempatbelas, PT. Remaja Rosdakarya. Bandung.
- Muhammad, Bushar. 1983. *Pokok-Pokok Hukum Adat*, Cetakan kedua. Pradnya Paramita, Jakarta.

- Mukthie Fajar, Abdul. 2006. *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, Cetakan Pertama. Konstitusi Press dan Citra Media. Jakarta.
- Muljadi, Kartini & Gunawan Widjaja. 2003. *Seri Hukum Harta Kekayaan: Kedudukan Berkuasa & Hak Milik (dalam Sudut Pandang KUH Perdata)*. Kencana. Jakarta.
- Mulyosudarmo, Suwoto. 1997. *Peralihan Kekuasaan Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*. Gramedia. Jakarta.
- Nader, Laura and Harry F. Todd Jr. 1978. *The Disputing Process Law in Ten Societies*, Columbia University Press. New York.
- Noor, Aslan. 2006. Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia. Cetakan I. Mandar Maju. Bandung.
- Notonagoro. 1984. *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Cetakan September, PT. Bina Aksara, Jakarta.
- Nurjaya, I Nyoman. 2006. *Pengelolaan Sumber Daya Alam dalam Perspektif Antropologi Hukum*, Cetakan I. Kerjasama Progran Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Unibraw, ARENA HUKUM Majalah Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dengan Penerbit Universitas Negeri Malang (UM PRESS. Malang).
- Panetje, Gde. 1989. *Aneka Catatan tentang Hukum Adat Bali*. Cetakan ke 2. Guna Agung. Denpasar.
- Parisada Hindu Dharma. 1968. *Upadeça*. Cetakan III. Parisada Hindu Dharma Pusat. Denpasar.
- Parlindungan, AP. 1998. *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*. Cetakan VII. Mandar Maju. Bandung.
- Pospisil, Leopold. 1971. *Anthropology of Law a Comparative Theory*. Harper & Raw Publishers. New York, Evanston, San Francisco, London.
- Pound, Roscoe. 1982. *Pengantar Filsafat Hukum*. Terjem. Mohamad Rajab. Cetakan Ketiga. Bhartara Karya Aksara. Jakarta.
- Purwita, Ida Bagus Putu. 1993. *Desa Adat Pusat Pembinaan Kebudayaan Bali*. Cetakan I. Upada Sastra. Denpasar.
- Pranjoto, Eddy WS.H. 2006. *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah oleh Peradilan tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*. Cetakan Pertama. CV. Utomo. Bandung.
- Rahardjo, Satjipto. 1982. *Ilmu Hukum*. Alumni. Bandung.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Hukum dan Masyarakat*. Angkasa. Bandung.
- Rajagukguk, Erman. 1995. *Hukum Agraria Pola Penguasaan Tanah dan Kebutuhan Hidup*. Cetakan Pertama. Chandra Pratama. Jakarta.
- Rasjidi, H. Lili dan Ira Rasjidi 2001. *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*. Cetakan VIII. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- Rawls, John. 1971. *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

- Ruwiatuti, Maria Rita. et.al. 1998. *Penghancuran Hak Masyarakat Adat Atas Tanah: Sistem Penguasaan Tanah, Sengketa dan Politik Hukum Agraria*, Konsorsium Pembaruan Agraria bekerja sama dengan INPI-Pact, Bandung.
- Ruchiyat, Eddy. 1995. *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*. Edisi Revisi. Cetakan V. Alumni. Bandung.
- Santoso, Urip. 2006. *Hukum Agraria, Hak-Hak Atas Tanah*, Cetakan Kedua. Prenada Media. Jakarta.
- Sarjita. 2005. *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. Tugojogjapustaka. Yogyakarta.
- Setorus, Oloan. 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Cetakan Perdana. Mitra Kebijakan Tanah Indone. Yogyakarta.
- Sidharta, Bernard Arief. 2000. *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum Sebuah Penelitian Fundasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*. Cetakan Kedua. Bandung: Mandar Maju.
- Simpem AB, IW. 1985. *Kamus Bahasa Bali*. PT. Mabhakti. Denpasar.
- Sinha, Surya Prakash. 1993. *Jurisprudence Legal Philosophy in A Nutshell*, ST. Paul, Minn, West Publising CO.
- Soebadio, Haryati. 1993. "Keseimbangan Nilai Budaya Indonesia dalam Era Kebangkitan Nasional II" dalam *Kebudayaan dan Kepribadian Bangsa*, Eds. Tjok Rai Sudharta, dkk, Upada Sastra. Denpasar. hal.13-44.
- Soekanto. 1973. *Pengantar Sosiologi Hukum*. Bhratara. Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1983. *Penegakan Hukum*. Cetakan Pertama. Binacipta. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1984. *Antropologi Hukum*. Cetakan Pertama.,Rajawali. Jakarta.
- Soemadiningrat, Otje Salman. 2002. *Rekonseptualisasi Hukum Adat Kontemporer*, Edisi Pertama. Cetakan Pertama. Alumni. Bandung.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. 1983. *Metodelogi Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Ghalia Indonesia. Jakarta.
- Soepomo, R. 1979. *Bab-Bab tentang Hukum Adat*. Cetakan Ketiga. Pradnya Paramita. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 1983. *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*. Cetakan ke-4. Pradnya Paramita. Jakarta.
- Sodiki, Achmad. 2001. *Pembaharuan Hukum Pertanahan Nasional dalam Rangka Penguatan Agenda Landreform*. Penyunting. Tim Lapera. Prinsip-Prinsip Reforma Agraria, Jalan Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat, Cetakan I. Lapare Pustaka Utama. Yogyakarta. Hal. 75-90.
- Sonny Keraf. A, 1997, *Hukum Kodrat & Teori Hak Milik Pribadi*, Kanisius, Yogyakarta.

- Suastawa Dharmayuda, Made. 1987. *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali Setelah Berlakunya UUPA*, Cetakan I. CV Kayu Mas. Denpasar.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Desa Adat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Propinsi Bali*, Upadasastra, Denpasar.
- Sudiyat, Iman. 1981. *Hukum Adat Sketsa Asas*. Cetakan Kedua. Liberty. Yogyakarta.
- Sumardjono, Maria S.W., Nurhasan Ismail, Isharyanto. 2008. *Mediasi sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W. 2005. *Kebijakan Pertanahan antara Regulasi dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Penerbit Buku Kompas. Jakarta.
- Sumbayak, Radisman F.S. 1985. *Beberapa Pemikiran Kearah Pemantapan Penegakan Hukum*, Cetakan Pertama. IND-Hill, Co. Jakarta.**
- Surpha, I Wayan. 1992. *Eksistensi Desa Adat di Bali dengan Diundangkannya Undang-undang No. 5 Tahun 1979 (tentang Pemerintahan Desa)*, Cetakan I. Upada Sastra, Denpasar.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*, Cetakan Pertama, Bali Post. Denpasar.
- Suryawan, I Ngurah. 2005. *Sandyakalaning Tanah Dewata (Suara Perlawanan dan Pelenyapan)*. Cetakan Pertama. Kepel Press. Yogyakarta.
- Sutha, I Gusti Ketut. 1987. *Bunga Rampai Beberapa Aspekta Hukum Adat*, Cetakan Pertama. Liberty. Yogyakarta.
- Syamsudin, M. 2007. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Edisi I. PT. Rajawali. Jakarta.
- Taneko, Soleman Biasane. 1981. *Dasar-dasar Hukum Adat & Ilmu Hukum Adat*, Alumni, Bandung.
- Wahid, Muchtar. 2008. *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Suatu Analisis dengan Pendekatan Terpadu secara Normatif dan Sosiologis*. Cetakan I. Republik. Jakarta.
- Waluyo, Bambang. 1996. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Cetakan Kedua, Sinar Grafika. Jakarta.
- Wignjodipuro, Surojo. 1979. *Pengantar dan Asas-Asas Hukum Adat*, Edisi ke tiga. Alumni, Bandung.
- \_\_\_\_\_. 1983. *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan kelima, PT. Gunung Agung, Jakarta.
- Ter Haar, BZN. 1974. *Beginnselen en Stelsel van Het Adatrech*,. Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat. Terjem. K.Ng. Soebakti Poesponoto, Pradnya Paramita, Jakarta.

- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Kedua. Cetakan kedelapan. Balai Pustaka. Jakarta.
- Utrecht, E. 1960. *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan ke enam, PT. Penerbitan dan Balai Buku Ichtar, Jakarta.
- Wantjik Saleh, K 1979. *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Wiana, I Ketut. 2005. "Ajeg Bali adalah Tegaknya Kebudayaan Hindu di Bali" , dalam *Dialog Ajeg Bali Perspektif Pengamalan Agama Hindu*, Ed. I Made Titib, Cetakan Pertama, Penerbit Paramita. Surabaya. hal. 141-182.
- Wirata Dwikora, Putu. 2003. *Peradilan Dagelan, Catatan Hasil Eksaminasi Publik dalam Perkara Korupsi Yayasan Bali Dwipa*. Indonesia Corruption Watch. Jakarta.
- Yamin Lubis, Mhd dan Abd. Rahim Lubis. 2008. *Hukum Pendaftaran Tanah*. Cetakan kesatu. Mandar Maju. Bandung.

#### **Jurnal , Dokumentasi, dan Publikasi Ilmiah**

- Agung, I Gusti Nyoman. 1995. "Sistem Penguasaan Tanah Druwe Desa dan Kaitannya dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1960 di Kecamatan Tejakula, Kabupaten Daerah Tingkat II Buleleng", *Tesis*. Universitas Gajah Mada. Yogyakarta.
- Ana Julia Bozo de Carmona. "Toward Postmodern Theory of Law. *Jurnal. Philosophy of Law*. IIAAEIA. P. 1-7.
- Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Pemerintah Provinsi Bali. 2005. "Data Bali Membangun 2004", Pemerintah Provinsi Bali Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.
- Baut, Paul S. dan T. Effendi. 1994. *Modern Social Theory: from Parson to Habermas*. Terjem. Cetakan Ketiga. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Biro Tata Pemerintahan Setda Propinsi Bali. 2002. "Buku Data Tanah Ayahan Desa dan Pekarangan Desa di Tiap Kabupaten/Kota se Bali".
- Biro Tata Pemerintahan Setda Propinsi Bali. 2002. "Data-data Tanah Laba Pura yang Berstatus 1. Sad Kahyangan, 2 Dang Kahyangan, 3 Tri Kahyangan se Bali".
- Chiba, Masaji. 1998. Other phases of legal pluralism in the contemporary world. *Ratio Juris*. 11 (3): 228-245.
- Dejnožka, Jan. 2007. "Corporate Entity". *Book Manuscript*.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1982. "Sistem kesatuan hidup setempat daerah Bali". Rivai Abu (Ed). Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah Bali. 1980/1981. Denpasar.

- Dinas Kebudayaan. 2005. "Lampiran data desa pakraman kabupaten/kota se-Bali Tahun 2000-2005" dalam Pedoman dan kreteria penilaian desa pakraman", Dinas Kebudayaan Pemerintah Provinsi Bali.
- Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. 2004. "Pedoman dan kriteria penilaian desa pakraman". Dinas Kebudayaan Provinsi Bali. Denpasar.
- Fariqun, A. Latief. 2007. "Pengakuan hak masyarakat hukum adat atas sumber daya alam dalam politik hukum nasional". *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.
- Friedman, Lawrence M. "Legal Culture and Social Development". dalam *Law and the Behavioral Sciences*. Lawrence M. Friedman and Stewart Macaulay (eds). Kansas City New York: The Bobbs-Merrill Company, INC. 1000-1017.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatra Barat dengan contoh Pilot Proyek Pendaftaran Tanah di Desa Tiga Jongkok Kecamatan Lintau Buo Kabupaten Tanah Datar". Dalam Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatra Barat. H. Sofyan Jalaluddin. Ed. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Provinsi Sumatera Barat.
- Greenberg, David F. 1983. "Donald Black's Sociology of Law: A Critique". *Law and Society Review*. 17 (2): 337-366.
- Griffiths, John. 1986. What is Legal Pluralism, *Jurnal of Legal Pluralism and Unofficial Law*. (24). 1-55.
- Hadjon, Philipus M. 1994. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*. (Pidato diucapkan pada peresmian penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga pada hari Senin, 10 Oktober 1994). Universitas Airlangga. Surabaya.
- \_\_\_\_\_. 1998. Tentang Wewenang Pemerintahan (bestuursbevoegdheid). *Majalah Pro Justitia*. XVI (1).
- Ilyas. 2005. "Konsepsi Hak Garap Atas Tanah dalam Sistem Hukum Pertanahan Indonesia Dalam Kaiatannya Dengan Ajaran Negara Kesejahteraan", *Disertasi*, Universitas Padjadjaran. Bandung.
- Jalaluddin, Syofyan. 2000. "Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatra Barat". Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Sumatera Barat. Padang.
- Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, "Pemberian Hak Atas Tanah-Tanah Desa Adat di Propinsi Bali", *Makalah*. Disampaikan dalam rapat kerja tentang pelestarian tanah-tanah adat di Bali di Gedung Wisma Sabha Kantor Gubernur Propinsi Bali 3 Januari, 2002.
- Kurniawan, Wahyu. 2009. "Prinsip fiduciary sebagai landasan kedudukan, kewajiban, dan tanggung jawab Direksi Perseroan Terbatas". *Disertasi*. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang.



- Majelis Lembaga Pembina Adat Daerah Tingkat I Bali. 1991. "Desa Adat dan Pelestarian Lingkungan Hidup". I Gusti Putu Raka, dkk (Eds). Proyek Pemantapan Lembaga Adat tersebar di 8 (delapan) kabupaten Dati II Tahun 1991/1992. Denpasar.
- Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali. 1990. "Mengenal dan Pembinaan Desa Adat di Bali". I Gusti Putu Raka, dkk (Eds). Proyek Pemantapan Lembaga Adat Tersebar di 8 (delapan) Kabupaten Dati II Tahun 1989/1990. Denpasar.
- Media Handayani. 2003. "Aku membeli, maka aku ada; kritik terhadap konsumerisme menurut pandangan Baudrillard dan Marcuse". *Majalah Respons*. 8 (01). Juni.
- Munir, M. 1994. "Pengaruh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1974 terhadap Peranan Kepala Desa dalam Penyelesaian Sengketa Tanah dalam Masyarakat". *Jurnal Universitas Brawijaya*. 6 (1): 1-10.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Penggunaan pengadilan negeri sebagai lembaga untuk menyelesaikan sengketa dalam masyarakat, kasus penyelesaian sengketa yang berkaitan dengan tanah dalam masyarakat di Kabupaten Bangkalan Madura". *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya.
- Ngurah Gde Agung, Anak Agung. 1986. "Pedoman penyuratan awig-awig". Majelis Pembina Lembaga Adat Daerah Tingkat I Bali.
- Oka, I Gusti Ngurah, 2000. "Himpunan Peraturan tentang Pemberdayaan Desa Pakraman di Bali". Majelis Pembina Lembaga Adat Propinsi TK. I Bali.
- \_\_\_\_\_, 1999. "Dasar historis dan filosofis serta tantangan ke depan keberadaan Desa Adat di Bali". *Makalah*. Disampaikan dalam seminar tentang strategi pemberdayaan dan model desa adat di masa depan oleh Pusat Pengkajian Pedesaan dan Kawasan (P3K) bekerja sama dengan DPD KNPI Propinsi Dati I Bali, 20 April.
- Parimarta, I Gde. 1998. "Desa Adat dalam Perspektif Sejarah", dalam *Majalah Dinamika Kebudayaan*. Lembaga Penelitian Universitas Udayana. Denpasar. (01): 1-9.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Desa adat dalam perspektif sejarah". Gede Janamijaya, Nyoman Wiratmaja, Wayan Gede Suasana (Eds). *Desa Pakraman: Sejarah, Eksistensi dan Strategi Pemberdayaan*. Yayasan Tri Hita Karana Bali. Denpasar. Hal. 16-25.
- Pusat Studi Hukum Agraria Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, "Pembaruan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai amanat Ketetapan MPR No.IX/MPR/2001", Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
- Setiawan, K Oka. 2003. "Hak Ulayat Desa Adat Tenganan Pegringsingan Bali Pasca UUPA". Cetakan I. *Disertasi*. Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Jakarta.
- Sirtha, I Nyoman. 1999. "Strategi pemberdayaan desa adat dengan pembentukan forum komunikasi antar desa adat". *Makalah*. "Strategi pemberdayaan dan model desa adat di masa depan". Disampaikan dalam

seminar yang diselenggarakan oleh kerja sama Pusat Pengkajian Perdesaan dan Kawasan (P3K) dengan DPD KNPI Propinsi Dati I Bali, Denpasar 20 April 1999.

Sodiki, Achmad. 1994. "Penataan Pemikiran hak Atas Tanah di Daerah Perkebunan Kabupaten Malang (Studi tentang Dinamika Hukum)". *Disertasi*. Universitas Airlangga. Surabaya.

\_\_\_\_\_. 2004. "Eksistensi hukum adat: Konseptualisasi, Politik hukum dan pengembangan pemikiran hukum sebagai upaya perlindungan hak masyarakat adat. *Makalah*. disampaikan dalam seminar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Soesang Obeng, Herman. 1975. Pertumbuhan hak milik individu menurut hukum adat dan menurut UUPA di Jawa Timur. *Majalah Hukum*. II (3): 49-76.

Sunendra, I Gusti Made. 1995. "Peranan dan fungsi prajuru" . Dalam: *Butir-butir mutiara dalam pembinaan desa adat di Bali*. Ida Bagus Putu Purwita (Ed).

Suwitra, I Made. 2000. "Prospek sanksi adat dalam menanggulangi kredit macet LPD, suatu pemikiran dalam rangka pembaharuan hukum pidana". *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Udayana.

\_\_\_\_\_. 2003. "Penegakan hukum adat dalam pelestarian lingkungan". *Kertha Wicaksana*. Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar. (9) 2: 61-67.

\_\_\_\_\_. 2005. "Tugas Prajuru Adat dalam mengatur tanah adat khususnya tanah telajakan dalam konsep menuju Bali yang ajeg". *Kertha Wicaksana*. Fakultas Hukum Universitas Warmadewa. Denpasar. (11) 1: 10-16.

Swarsi, Si Luh., Wayan Geriya, I Gusti Gurah Agung, dan Ida Bagus Gde Yudha Triguna. 1986. "Sistem Kepemimpinan dalam Masyarakat Pedesaan Daerah Bali". Cetakan Pertama. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. Proyek Inventarisasi dan Dokumentasi Kebudayaan Daerah. Denpasar.

Team Research Fakultas Hukum & pengetahuan Hukum Masyarakat Universitas Udayana. 1976 "Sekilas tentang Desa Tenganan Pegriingsingan". Ed. Tjokorda Raka Dherana. Bagian Penerbitan Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat. Denpasar.

Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Edisi Kedua. Cetakan kedelapan, Balai Pustaka, Jakarta.

Unruh, Jon D. 2003. Land tenure and legal pluralism in the peace process. *PEACE & CHANGE, Peace History Society and Peace and Justice Studies Association*. 28 (3). 352-377.

Valerine Jaqueline Leonore Kriekhoff. 1991. "Kedudukan Tanah Dati sebagai tanah adat di Maluku Tengah, suatu kajian dengan memanfaatkan

pendekatan antropologi hukum”. *Disertasi*. Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Pasca Sarjana Universitas Indonesia.

Wairocana, I Gst. NGR. 1999. “Problematik yuridis klausul pengaman (veiligheidsclausule) dalam keputusan Tata Usaha Negara”. *Tesis*. Program Pascasarjana Universitas Airlangga. Surabaya.

Wirahadi Wardana, Sang Gede. 2005. “Status dan Keberadaan Tanah Ayahan Desa setelah berlakunya UUPA di Desa Adat Kayubih Kecamatan dan Kabupaten Bangli”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Warmadewa, Denpasar.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.

Undang-Undang Dasar 1945 Perubahan pertama, kedua, ketiga, dan keempat.

Burgerlijk Wetboek. 1961. Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Terjem. R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio. Cetakan ke empat. Pradnya Paramita. Jakarta.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang No. 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang Perlindungan Saksi dan Korban.

Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1/1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3/1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.9/1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan.

Surat Keputusan menteri Dalam Negeri No. SK 556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat mempunyai Hak milik Atas Tanah.

Surat Keputusan menteri Dalam Negeri No. 61 Tahun 1979 tentang Team Khusus Agraria Penanganan Sengketa Agraria.

Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3-V-2002 tentang Pembatalan Sertifikat.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 06 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 Jo Nomor 3 Tahun 2003 tentang *Desa Pakraman*.

Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 2 Tahun 1992 tentang Pemakaian tanah yang dikuasai oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

Peraturan Bupati Karangasem Nomor 10 tahun 2007 tentang Penetapan Batas Desa Antara Desa Ngis Kecamatan Manggis dengan Desa Persiapan Macang Kecamatan Bebandem Kabupaten Karangasem.

Keputusan Bupati Badung No. 637 Tahun 2003 tentang Rencana Detail Tata Ruang Kecamatan Kuta Utara.

*Pemunder, Desa Adat Culik Karangasem, Disalin Icaka 1922.*

*Awig-Awig Desa Adat Ngis Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem. 1988.*

*Awig-Awig Desa Adat Gelgel Kecamatan dan Kabupaten Klungkung. 1980.*

*Awig-Awig Desa Adat Tusan Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung. 2002.*

*Awig-Awig Desa Pakraman Macang Kecamatan Bebandem Kabupaten Karangasem.*

*Awig-Awig Desa Adat Canggu Kecamatan Kura Kabupaten Badung. 2001.*

*Awig-Awig Desa Adat Banjar Kemenuh Desa Kemenuh Kecamatan Sukawati Kabupaten Gianyar.*

*Awig-Awig Desa Adat Peminge Kelurahan Bena Kecamatan Kuta Kabupaten Badung.2000.*

*Awig-Awig Desa Pakraman Tohpati Kecamatan Banjarangkan Kabupaten Klungkung.*

*Awig-Awig Desa Pakraman Intaran Kecamatan Denpasar Selatan Kota Denpasar.*

*Awig-Awig Desa Pakraman Siladan Kecamatan dan Kabupaten Bangli.*

## DAFTAR INDEKS

### A.

Awig-awig 18, 28, 49, 109, 110, 114, 117, 162, 163, 165, 176, 177, 178, 209, 234, 236, 244, 272, 298, 305, 309, 310, 317, 318, 327

Ayahan 9, 17, 25, 122, 128, 140, 147, 161, 163, 164, 165, 176, 178, 180, 202, 203, 209, 247, 268, 269, 270, 271, 272, 306, 310, 311, 313, 314, 316, 317, 322

### B

Banjar 9, 18, 28, 123, 129, 143, 168, 179, 250, 261, 263, 264, 278, 284, 296, 298, 301, 302, 303, 304, 305, 306, 307, 309

Bendesa 120, 125, 126, 127, 256, 260, 261, 262, 264, 266, 270, 271, 272, 273, 279, 289, 301, 312, 328, 330

### D

Druwe desa 9, 15, 26, 156, 159, 160, 202, 172, 177, 178, 201, 213, 267, 287, 308, 309, 310, 314, 316, 317, 318, 327

Desa adat 8, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 26, 28, 46, 47, 48, 107, 108, 109, 111, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 123, 124, 125, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 146, 150, 156, 157, 160, 164, 165, 166, 168, 171, 172, 173, 176, 177, 178, 179, 180, 202, 205, 206, 208, 209, 210, 244, 246, 248, 250, 255, 256, 257, 258, 259, 262, 263, 265, 266, 267, 268, 269, 272, 275, 278, 279, 280, 284, 285, 286, 287, 288, 293, 295, 302, 303, 305, 306, 307, 311, 314, 317, 319, 322, 327, 329.

Desa dinas 130, 131, 132, 133, 134, 136, 137, 138, 139, 269

### J

Jero Mangku/Pemangku 170, 178, 208.

### K

Kahyangan Tiga 27, 107, 130, 143, 146, 147, 160, 168, 171, 177, 257, 323

Kelihan/kliang/klian 120, 126, 279, 282, 294, 312

Konversi 22

Krama 9, 14, 17, 24, 26, 28, 109, 110, 121, 124, 129, 152, 159, 161, 162, 164, 173, 174, 175, 176, 179, 202, 203, 249, 246, 263, 264, 265, 266, 280, 293, 298, 300, 307, 311, 312

### L

Laba/pelaba pura 11, 13, 15, 16, 158, 159, 168, 170, 174, 178, 179, 207, 234, 255, 256, 258, 259, 288, 329

### M

Masyarakat hukum adat 19, 20, 21, 23, 24, 25, 34, 38, 39, 40, 44, 84, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 213, 224

### T

Tanah adat, 4, 6, 9, 10, 11, 15, 19, 21, 23, 24, 27, 28, 31, 40, 41, 46, 47, 96, 97, 141, 148, 168, 180, 181, 200, 321

Tanah ayahan desa 16, 27

Tanah desa 290

Tirta 253, 254, 261

Tri Hita Karana 9, 130

Tri Mandala 156

Tapal batas 16, 23, 248

### O

Orang asing 164, 176, 204, 226, 235, 236, 327, 341

**P**

Pelemahan 176, 180

Paruman 125, 134, 174, 180, 210,  
264, 265, 278, 293, 304

Penguasaan dan pemilikan, 4, 6, 7, 8,  
10, 11, 12, 18, 24, 35, 40, 41, 47, 53,  
90, 91, 92, 93, 94, 95, 176, 181, 188,  
189, 200, 211

Pekarangan desa 18

Penyepihan 278, 279, 280, 316, 322

Prajuru adat 25, 49, 50, 118, 121, 125  
122, 124, 127, 139, 160, 162, 172,  
176, 202, 210, 244, 250, 258, 267,  
269, 273, 278, 280, 300, 305, 306,  
311, 313, 318, 327, 328

Pura 11, 15, 130, 131, 142, 153, 157,  
168, 169, 170, 171, 178, 179, 208,  
253, 255, 256, 257, 259, 260, 261,  
262, 263, 286, 287, 289, 301, 302,  
304, 315, 323, 330, 331

**S**

Setra , 16, 26, 153, 177, 178, 179,  
301, 302, 303, 304, 306, 307, 309,  
328, 329

Sikut satak 278, 280

Siar 315

## DAFTAR RESPONDEN DAN INFORMAN

1. a. N a m a : I Wayan Suryanto.  
b. Umur : 34 Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kepala Lingkungan.  
f. Alamat : Br. Tegal Gundul Desa Tibu Beneng Kuta Utara.  
g. Tlp/HP : 03617412553/081916621112.
2. a. N a m a : I Ketut Mudra.  
b. Umur : 59 Tahun.  
c. Pendidikan : Diploma  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Canggü.  
f. Alamat : Br. Babakan Canggü Kuta Utara Badung.  
g. Tlp/Hp : 03617801354
3. a. N a m a : I Wayan Nuarsa.  
b. Umur : 38 Tahun.  
c. Pendidikan : SLTA  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kepala Desa Tusan.  
f. Alamat : Br. Tusan Kawan Banjarangkan Klungkung  
g. Tlp/Hp : 08179798638
4. a. N a m a : I Wayan Puspa.  
b. Umur : 49 Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kepala Seksi Sengketa Konflik dan Perkara.  
f. Alamat : BPN Kabupaten Bangli.  
g. Tlp/Hp : 081337105033.
5. a. N a m a : Toni Heru Meiwan, BA.  
b. Umur : 55 Tahun.  
c. Pendidikan : Diploma  
d. Agama : Islam.  
e. Jabatan : Kasi Hpk Tanah dan Pendaftaran Tanah.  
f. Alamat : BPN Kabupaten Bangli.  
g. Tlp/Hp : 081338411227.
6. a. N a m a : Gede Ngurah ArtHpnaya, SH.,MH.  
b. Umur : 49 Tahun.  
c. Pendidikan : Magister  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Ketua Pengadilan Negeri Bangli.  
f. Alamat : Pengadilan Negeri Bangli.

7. a. N a m a : Ida Bagus Alit.  
b. Umur : 40 Tahun.  
c. Pendidikan : -  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Kemenuh Sukawati Gianyar.  
f. Alamat : Banjar Kemenuh Sukawati Gianyar.  
g. Tlp/Hp : 081338724311.
8. a. N a m a : I Wayan Lemes.  
b. Umur : 48Tahun.  
c. Pendidikan : SLTA.  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Peminge Benoa.  
f. Alamat : Banjar Peminge Benoa.  
g. Tlp/Hp : 08123641172.
9. a. N a m a : Ida Bagus Lasem.  
b. Umur : 61Tahun.  
c. Pendidikan : -  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : PenasiHpt Desa Adat .  
f. Alamat : Banjar Kemenuh.  
g. Tlp/Hp : 0361941179.
- 10 a. N a m a : I Wayan Tumbuh, Spd.  
b. Umur : 62Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Tusan .  
f. Alamat : Banjar Tusan Kangin.  
g. Tlp/Hp : (0366)25686
- 12.a. N a m a : AA. Rai Parwata, SH.  
b. Umur : 52Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Tohpati.  
f. Alamat : Banjar Tohpati.  
g. Tlp/Hp : (0366)31075.
- 13.a. N a m a : IB. Md. Widnyana, SH.,MSi.  
b. Umur : 42Tahun.  
c. Pendidikan : S2  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Siladan.  
f. Alamat : Banjar Siladan.  
g. Tlp/Hp : (0366)5305037.



- 14.a. N a m a : AA. Kompiang Raka, SH.  
b. Umur : 49Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Bendesa Adat Intaran Sanur.  
f. Alamat : Banjar Dangin Peken Sanur.  
g. Tlp/Hp : 08124608999
- 15.a. N a m a : I Made Putu Sugiana.  
b. Umur : 39 Tahun.  
c. Pendidikan : SLTA  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Perbekel Desa Persiapan Macang dan Saing  
Bendesa Adat Macang.  
f. Alamat : Banjar Dukuh Desa Sibetan.  
g. Tlp/Hp : 081338279808.
- 16.a. N a m a : I Gede Sukardan Ratmayasa, SH.  
b. Umur : 48 Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kasi Hpk Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN  
Kabupaten Badung.  
f. Alamat : Jl. Pudak No.7 Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 08112601343.
- 17a. N a m a : Ketut Subargo, SH.,MH.  
b. Umur : 46 Tahun.  
c. Pendidikan : S2  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kasi Sengketa konflik dan Perkara BPN  
Kabupaten Badung.  
f. Alamat : Jl. Pudak No.7 Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 081337561475.
- 18.a. N a m a : AA. Pertama. SH.,MH.  
b. Umur : 42 Tahun.  
c. Pendidikan : S2  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kasubbag Peruntukan Tanah Sekda Provinsi Bali.  
f. Alamat : Jl. Basuki Rahmat No.1 Niti Mandala Renon  
Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 08124606830.
- 19.a. N a m a : Mangku Made Rabih.  
b. Umur : 63 Tahun.  
c. Pendidikan : SR  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Mantan Bendesa Adat Pening/Jero Mangku Desa.  
f. Alamat : Br.Peminge Benoa.  
g. Tlp/Hp : (0361) 772576.

- 20.a. N a m a : Ketut Sono.  
b. Umur : 35 Tahun.  
c. Pendidikan : SLTP  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Mantan Ketua Kelompok Nelayan Yasa Segara  
f. Alamat : Br. Penyarikan Bualu.  
g. Tlp/Hp : 08123842239.
- 21.a. N a m a : AA. Partama .  
b. Umur : 42 Tahun.  
c. Pendidikan : Magister  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kasubbag Peruntukan Tanah Tanah Sekda  
Provinsi Bali  
f. Alamat : Jl. Basuki Rahmat 1 Niti Mandala Renon.  
g. Tlp/Hp : 08124606830.
- 22.a. N a m a : I Gede Sukardan Ratmayasa, SH.  
b. Umur : 48 Tahun.  
c. Pendidikan : Sarjana  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kasi Hpk Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN  
Kabupaten Badung.  
f. Alamat : Jl Pudak No.7 Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 08123601343.
- 23.a. N a m a : Ketut Subarjo, SH.MH.  
b. Umur : 46ahun.  
c. Pendidikan : Magister  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : kasi Sengketa Konflik dan Perkara BPN  
Kabupaten Badung.  
f. Alamat : Jl Pudak No.7 Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 081337561475.
- 24.a. N a m a : Tri NugraHp, SH.,MH.  
b. Umur : 42 Tahun.  
c. Pendidikan : Magister  
d. Agama : -  
e. Jabatan : Kepala Kantor BPN Kota Denpasar.  
f. Alamat : Jl Pudak No.7 Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 0811396863.
- 24.a. N a m a : I Negah Sukardana.  
b. Umur : 55 Tahun.  
c. Pendidikan : SLTA  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Penyarikan Desa Adat NGis/Kepala Desa Ngis  
f. Alamat : Br.Kelodan Ngis Manggis Karangasem.  
g. Tlp/Hp : 08123988042.

- 25.a. N a m a : Ketut Nuraga.  
b. Umur : 55 Tahun.  
c. Pendidikan : IIP.  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Tokoh Masyarakat  
f. Alamat : Br. Kajanan Desa Ngis Manggis Krangasem.  
g. Tlp/Hp : 08123983062.
- 26.a. N a m a : Ketut Pasek.  
b. Umur : 35 Tahun.  
c. Pendidikan : SD  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Klian/Bendesa Adat Culik  
f. Alamat : Dusun Purwakertih, Br. Babakan.  
g. Tlp/Hp : 081805673769.
- 27.a. N a m a : I Wayan Putu Sudana.  
b. Umur : 48 Tahun.  
c. Pendidikan : SMA  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Penyarikan Desa Adat Culik  
f. Alamat : Br. Dinas Selom  
g. Tlp/Hp : 08174736942.
- 28.a. N a m a : I Wayan Putra.  
b. Umur : 45 Tahun.  
c. Pendidikan : D2 STAH  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Juru Raksa  
f. Alamat : Br. Amerta Sari  
g. Tlp/Hp : 08170670875.
- 29.a. N a m a : I Wayan Cedur.  
b. Umur : 60 Tahun.  
c. Pendidikan : -  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Pembeli  
f. Alamat : Br. MedaHpn Desa Kemenuh Dikawati Gianyar  
g. Tlp/Hp : 081237442885 (Kt Roja).
- 30.a. N a m a : I Wayan Suarnita.  
b. Umur : 46 Tahun.  
c. Pendidikan : SMA  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : KeliHpn Br. Togoh A  
f. Alamat : Dusun Jungut Bungbungan.  
g. Tlp/Hp : 081805501847.

31. a. N a m a : I Ketut Sotong.  
b. Umur : 55 Tahun.  
c. Pendidikan : SD  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Pembeli Tanah  
f. Alamat : Banjar Tengah Desa Tangkas Klungkung.  
g. Tlp/Hp : 08133746688.
- 32.a. N a m a : I Made Meganada, SH.  
b. Umur : 47 Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kasi Hpk Tanah dan Pendaftaran  
Tanah BPN Kota Denpasar.  
f. Alamat : Jl. Pudak No. 7 Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 081338174676.
- 33.a. N a m a : I Wayan Sueden, SH.  
b. Umur : 53 Tahun.  
c. Pendidikan : S1  
d. Agama : Hindu.  
e. Jabatan : Kabid Hpk atas Tanah dan Pendaftaran Tanah  
Kanwil BPN Provinsi Bali.  
f. Alamat : Jl. Puputan Renon Denpasar.  
g. Tlp/Hp : 081338008054.