

**PENANGANAN SENGKETA
DAN KONFLIK PERTANAHAN**
(HASIL PENELITIAN STRATEGIS STPN)
2013



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2014
287 hlm; 160x240 mm

ISBN: 602789410-5

**Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan
(Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hesting Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Desember 2013

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: http://pppm.stpn.ac.id

Hak Cipta © 2013 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Daftar Isi

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting	7
Dinamika Pengelolaan Tanah Adat di Kabupaten Gianyar dan Bangli Provinsi Bali	
IG Nyoman Guntur, Yahman, dan Widhiana H Puri	9
“Petani Penggarap dan Pengusaha Perkebunan”: Dinamika Konflik Agraria di Bandar Betsy, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara	
Dwi Wulan Pujiriyani dan Sutan Hasudungan Limbong	41
‘Dari Mangkuk Menjadi Piring’ (Studi Tata Kuasa Sumber Daya Agraria di Sekitar Danau Rawa Pening)	
Deden Dani Saleh, Slamet Muryono, dan M. Nazir Salim	81
Sinergi Kantor Pertanahan dengan Kelompok Tani dalam Memberdayakan Petani (Studi di Kabupaten Blora Provinsi Jawa Tengah)	
Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan, dan Tullus Subroto ...	131
Intervensi <i>Stakeholder</i> dalam Pelestarian Fungsi Hutan di Desa Kalimendong, Kecamatan Leksono, Kabupaten Wonosobo, Provinsi Jawa Tengah	
Tullus Subroto, Aristiono Nugroho, dan Panjang Suharto ...	145

Dinamika Pengelolaan Tanah Adat di Kabupaten Gianyar dan Bangli Provinsi Bali

Oleh:

IG Nyoman Guntur, Yahman, dan Widhiana H Puri

A. Pendahuluan

Tanah lebih dari sekedar jiwa, ia adalah filosofi hidup, harga diri, penjelajahan ke masa lampau serta arah ke depan seseorang atau masyarakat. Berdasarkan sejarah peradaban manusia, diketahui bahwa sejak manusia hidup menetap dengan bercocok tanam maka pemilikan dan penguasaan tanah menjadi masalah yang sangat mendasar. Tanah mempunyai fungsi pokok menunjang kehidupan manusia. Mengingat pentingnya fungsi tanah,¹ pembentuk Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) berharap dapat mewujudkan apa yang digariskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, dengan menggariskan pentingnya pengaturan pemilikan dan pemanfaatan tanah (Pasal 2 ayat (2) UUPA).

Singkatnya, masalah agraria (pertanahan) itu kompleks karena aktivitasnya merupakan jaringan hubungan antar manusia. Masalah ini masih perlu diamati secara terus menerus karena dampak modernisasi menciptakan perubahan-perubahan dalam kehidupan

¹ Perhatikan Tara Wiguna, I Gusti Ngurah, 2009, *Hak-Hak Atas Tanah Pada Masa Bali Kuna Abad X – XI Masehi*, Udayana University Press, Bali, hal. 1.

masyarakat. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk serta pesatnya pembangunan industri dan sarana pendukungnya, praktis akan membutuhkan tanah luas, berdampak mempersempit luas tanah pertanian, dan pada gilirannya akan mempercepat transformasi fungsi tanah. Dalam kehidupan masyarakat Bali di masa lalu, tanah² bersifat magis-religius bahkan kadang-kadang disakralkan, berfungsi untuk mencukupi kebutuhan bersama masyarakat. Namun di era globalisasi saat ini, tanah menjadi “komoditi ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi.

Saat ini pemilikan tanah cenderung dapat di persamakan dengan sumber daya ekonomi lain dimana tanah menjadi komoditas, sehingga merupakan akar terjadinya krisis ekonomi dalam masyarakat. Dalam kepemilikan mutlak, si pemilik dapat melakukan apapun yang dia mau tanpa batasan (*restriction*) atau pengekangan (*restraint*).

Pada era penjajahan Belanda, masyarakat Bali sudah mulai mengalami masalah pertanahan, misalnya diabaikannya keberadaan tanah adat dan pola kepemilikan tanah mulai bergeser dari perspektif sosial ke individu. Setelah Pemerintah Republik Indonesia, muncul harapan bagi pengakuan hak atas tanah adat. Hanya dalam realitasnya pemerintah “menggantungnya” karena tanah adat hanya diakui apabila masih ada, serta pelaksanaannya tidak bertentangan dengan undang-undang yang lainnya.

Ketidakjelasan atau menggantungnya keberadaan tanah adat (tanah ulayat), karena lembaga hak ulayat tidak akan ditur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk mengatur³, namun secara konstitusional eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya diakui dan dilindungi sebagaimana amanat Pasal 18 B

ayat (2) UUD 1945⁴, TAP MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam, maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)⁵. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, yang dimaksud dengan Desa Pakraman ialah 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 atau Kahyangan Desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Sebuah desa pakraman terdiri atas tiga unsur, yaitu unsur *parahyangan* (berupa pura atau tempat suci agama Hindu), unsur *pawongan* (warga desa yang beragama Hindu), dan unsur *palemahan* (wilayah desa yang berupa *karang ayahan desa* dan *karang guna kaya*). Persoalannya, Pasal 3 UUPA mengakui adanya hak ulayat sepanjang hak ulayat itu menurut kenyataannya masih ada. Di Bali, masyarakat desa adat tidak hanya masih ada tetapi menjadi jantung kehidupan sosial masyarakat yang turun temurun memiliki harta kekayaan berupa tanah (*palemahan*). Keberadaan tanah (hak ulayat) ini termanifestasi dalam berbagai bentuk kepemilikan/penguasaan dan pemanfaatan atas tanah oleh persekutuan (*krama*) tetapi tidak diakui dan tidak diberikan hak ulayatnya oleh Pemerintah. Bagi masyarakat adat Bali, keadaan ini menimbulkan kegamangan berkepanjangan yang seringkali berujung konflik. Konflik tersebut menyangkut tanah adat, baik antara *krama* (warga) desa *pakraman* dan desa *pakraman* maupun antara desa *pakraman* dan institusi Pemerintah untuk kepentingan pembangunan.

2 Menurut Oloan Sitorus, 2004, dalam *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Yogyakarta, Cetakan Perdana, Mitra Kebijakan Tanah Indonesia, dinyatakan bahwa falsafah yang mendasari hukum adat mengenai tanah adalah konseptual komunalistik religius, karena dalam konsep hukum adat kehidupan individu dipandang sebagai kehidupan yang terutama diperuntukkan buat mengabdikan kepada kehidupan masyarakat; Lihat juga Supomo, R., 1983, *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*, Jakarta, Cetakan ke-4, Pradnya Paramita.

3 Lihat Budi Harsono, 1987, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Jakarta, Djambatan, hal. 252.

4 Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa: “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”.

5 Pasal 3 UUPA menentukan bahwa: “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2, pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi”.

Penelitian ini terinspirasi oleh pengelolaan tanah adat dalam perkembangan pengaturan hukum agraria nasional. Studi tentang tanah adat khususnya di Provinsi Bali telah ada dan cukup beragam. Di tahun 2008 telah ada penelitian yang menegaskan keberadaan tanah-tanah ulayat di Bali, yang dibedakan menjadi: a) *Druwe Desa*, b) *Pelaba Pura*, c) *Pekarangan Desa*, dan d) *Ayahan*⁶. Penelitian ini hanya menunjukkan pengklasifikasian tanah adat serta pola keberadaannya yang dilekati hak adat. Penelitian lain dilakukan oleh I Made Suwitra di tahun 2010 menunjukkan kecenderungan munculnya konflik akibat adanya peralihan/konversi tanah adat Bali berdasarkan UUPA.⁷ Juga ada beberapa penelitian lain di beberapa lokasi di Indonesia seperti Kabupaten Lebak Banten, Kabupaten Kampar, Riau maupun di lokasi lain yang dikaji berdasarkan ketentuan Peraturan Daerah yang mengaturnya.⁸ Penelitian-penelitian tersebut menjadi bekal dan pijakan yang cukup bagi peneliti untuk melakukan kajian yang lebih mendalam. Pemahaman yang komprehensif dan lengkap akan membantu menemukan celah permasalahan yang perlu dikaji dan dianalisis dalam melihat perkembangan pengelolaan tanah adat di Bali khususnya dalam kerangka antisipasi tuntutan hukum tanah nasional yang tidak cukup mengakomodir kepentingan hukum adat.

B. Pengelolaan Tanah Adat Bali

Pengelolaan tanah ulayat masyarakat hukum adat, sampai saat ini otoritas pertanahan terlihat masih gamang atau belum tegas. Ketidaktegasan pengaturan atau pengelolaan tanah ulayat ini disebabkan ketentuan Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa

pelaksanaan kewenangan pengelolaan negara atas hak ulayat dapat dilimpahkan pada masyarakat hukum adat setempat, dengan suatu syarat yaitu sepanjang menurut kenyataannya masih ada dan pengelolaannya sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara

Demikian juga masyarakat desa adat (*desa pakraman*)⁹ di Bali, ditinjau dari aspek pemilikan dan penguasaan tanahnya terdapat masyarakat yang memiliki tanah secara individual dan atau kepemilikan secara komunal (bersama) yang disebut tanah adat¹⁰. Tanah adat berada di bawah kekuasaan masyarakat hukum adat, yang tunduk pada ketentuan hukum adat dan bukanlah milik perseorangan tetapi milik kaum, suku, atau desa¹¹. Dapat dikatakan, tanah adat di Bali merupakan tanah milik desa adat¹² (*desa pakraman*) yang pengaturannya atau pemanfaatannya disesuaikan dengan *awig-awig*¹³ desa adat dan dikelola secara bersama-sama oleh warga desa adat, yang hasilnya dipergunakan untuk kepentingan desa adat dan atau warga desa adat itu sendiri. Tanah-tanah adat di Bali dikenal dengan sebutan¹⁴ “tanah hak atas *druwe desa*” yang terdiri dari tanah: 1) pekarangan desa; 2) *ayahan desa*; 3) *laba pura* 4) *pecatu* dan tanah bukti; dan 5) *druwe desa*¹⁵. Adapun pengelolaan tanah-tanah adat tersebut umumnya sudah diatur dalam *awig-awig*,

9 Desa Adat pada jaman Bali kuno disebut dengan *banwa* atau *banua*; dan pada jaman Pemerintahan Kolonial Belanda dibentuk desa dinas, maka untuk membedakannya desa adat selanjutnya disebut *desa pakraman* (lihat Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman). Desa Pakraman ini, merupakan suatu bentuk masyarakat hukum adat yang memiliki tradisi dan tata krama pergaulan hidup serta falsafah hidup berupa *Tri Hita Karana* (*parhyangan, palemahan, dan pawongan*).

10 Menurut Surpha, I Wayan, 2002, *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*, Pustaka Bali Post, hal. 23, disebutkan bahwa tanah Adat di Bali, memiliki pengertian yang bersinonim dengan tanah ulayat, yang bermakna tanah-tanah yang ada sangkut-pautnya dengan hak ulayat (hak desa, hak persekutuan).

11 Mochtar Naim, 1977, *Kedudukan Tanah Adat Dewasa ini*, Alumni, Bandung, hal. 4

12 V.E Korn dalam Tara Wiguna, I Gusti Ngurah, 2009, op. cit., hal. 14

13 Awig-awig adalah aturan yang dibuat oleh krama desa pakraman dan atau krama banjar pakraman yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Tri Hita Karana* (angka 11 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*). *Krama* adalah anggota masyarakatnya, sedangkan *banjar pakraman* adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari *desa pakraman*.

14 Tanah ulayat di Bali disebut dengan *prabumian*, baca Boedi Harsono, 1997, op. cit., hal. 180

15 Tara Wiguna, I Gusti Ngurah, 2009, op. cit., hal. 16

6 S.Hendriatiningsih, A. Budiarta, dan Andri Hernandi, *Masyarakat dan Tanah Adat di Bali, Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali*; Jurnal Sosioteknologi Edisi 15 Tahun 7, Desember 2008, hal. 523

7 Suwitra, I Made, 2010, *Dampak Konversi dalam UUPA Terhadap Status Tanah Adat di Bali*, Artikel Jurnal Hukum Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar No. 1 Vol. 17 Januari 2010: hal 103-118

8 Lihat Laporan hasil Penelitian Strategis Julius Sembiring, dkk, 2007, *Penguasaan Tanah Ulayat Suku Baduy, Kabupaten Lebak di Provinsi Banten, STPN dan 2008, op. cit., tidak diterbitkan*.

baik mengenai perolehan, peralihan, pemanfaatan, pemeliharaan termasuk pemberian sanksi jika krama melanggar *awig-awig*.

Karakteristik daerah Bali sangat tampak dari kehidupan Agama Hindu, adat, dan budaya yang menyatu dalam suasana harmonis dengan tidak terlepas dari peran serta seluruh komponen serta warisan suatu prinsip kesatuan masyarakat yang ada jauh sebelum Indonesia merdeka, yaitu *Desa Adat*. Hubungan masyarakat *desa adat* dengan tanah (pertanian) dapat dalam bentuk dan sifat yang berkaitan dengan pembagian (*land division*) dan penggunaan tanah (*land use*), status pemilikan/penguasaan hak atas tanah (*land tenure*) serta luas atau sempit penguasaan tanah (*size of land holding*). Besarnya pengaruh pembagian dan penggunaan tanah tergantung pada tingkat kemajuan masyarakat.

Sementara itu, kebutuhan ruang untuk memenuhi peningkatan kebutuhan prasarana fisik dan sosial di masyarakat tidak terelakan. Jumlah penduduk yang membludak karena faktor kelahiran dan melonjaknya statistik pendatang, mengakibatkan peningkatan kebutuhan teritorial yang berkelanjutan dan mau tidak mau harus diantisipasi. Ini berarti, peranan pembagian dan penggunaan tanah penting untuk mencegah perebutan tanah serta untuk menjamin kepastian usaha dan perkembangan masyarakat. Ringkasnya, penentuan kepemilikan, pembatasan tanah termasuk ketentuan peralihan hak menjadi sangat signifikan untuk dilakukan pengaturannya (*awig-awig*) dalam suatu komunitas. Hal ini tentunya akan memberikan batasan dan mencegah terjadinya pensertifikatan tanah adat menjadi milik pribadi/perseorangan.

Dalam memahami dinamika/perkembangan yang terjadi di Kabupaten Gianyar dan Bangli Provinsi Bali terhadap tanah adat ini, dikembangkan kerangka pemikiran yang mengilhami dan menjadi dasar kajiannya. Berbagai macam faktor dan unsur yang berpengaruh dan menjadi variabel dalam hal ini diidentifikasi yang dianalisis sesuai dengan peran dan porsinya dalam menyumbang dinamika yang muncul pada masa kini.

Berikut kerangka pemikiran yang dipergunakan sebagai dasar analisis dan kajian:



Gb. 1. Kerangka Pemikiran

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang terfokus pada perspektif fungsional. Metode kualitatif dipilih, karena penelitian ini berupaya memahami kata-kata tertulis dan atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati¹⁶, pandangan hidup komunitas, kultur adat dan tindakannya serta mendeskripsikannya sehingga diperoleh gambaran dinamika pengelolaan tanah adat di Bali secara holistik. Pendekatan fungsional yang digunakan dalam penelitian ini, karena memandang masyarakat adat Bali pada dasarnya sama saja dengan suatu organisme, yang terdiri dari bagian-bagian (kelompok) yang mempunyai peran atau fungsinya sendiri-sendiri dalam suatu sistem yang saling berhubungan¹⁷. Lokasi penelitian di Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Bangli Provinsi Bali, dipilih sebagai lokasi penelitian dengan pertimbangan memiliki sumber daya alam yang potensial sebagai daerah agraris yang handal, keindahan alam yang mempesona para wisatawan dan dengan kekhasan kultur sosial dan budayanya menyebabkan kemajuan yang pesat pada sektor pariwisata.

C. Pesona dan Potensi Pertanahan di Kabupaten Gianyar dan Bangli

Pulau Bali terkenal dengan keunikannya. Predikat sebagai Pulau Dewata memang layak disandang. Pada tiap sudut menurut tatanan

16 Moleong, Lexy J. 2010, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal.4

17 Lihat Bahrein T. Sugihen, 1997, *Sosiologi Pedesaan (Suatu Pengantar)*, PT Raja GrafindoPersada, Jakarta, hal. 62-63.

nilai yang ada di Bali terdapat banyak pura, tempat suci yang merefleksikan sembah sujud kepada berbagai manifestasi dan fungsinya. Keunikan dan keramahan penduduk Bali menjadikan pulau ini sebagai daerah tujuan wisata internasional.

Kabupaten Gianyar sebagai salah satu kabupaten dari 9 (sembilan) Kabupaten/ Kota di Bali, oleh banyak kalangan dikenal sebagai “roh”nya Bali. Terletak antara 08° 18'48" - 08° 38'58" Lintang Selatan 115° 13'29" - 115° 22'23" Bujur Timur kabupaten ini berbatasan dengan Kabupaten Badung dan Kota Denpasar disebelah Barat. Kabupaten Bangli di sebelah Utara, Kabupaten Bangli dan Klungkung di sebelah Timur serta selat Badung dan Samudra Indonesia di sebelah Selatan. Luas Kabupaten Gianyar 36.800 Hektar atau 6,53% dari luas Bali secara keseluruhan.

Tabel 1
Jenis Penggunaan Tanah di Kabupaten Gianyar
Tahun 2012

No	Penggunaan Tanah	Luas (Ha)	Persentase (%)
1.	Pertanian:	30.865	84,65
a.	Sawah	15.622	42,84
b.	Tegalan	6.446	17,68
c.	Perkebunan	611	1,68
d.	Kebun Campuran	6.949	19,06
e.	Belukar	1.153	3,16
f.	Perikanan	84	0,23
2.	Non-Pertanian:	5.157	14,14
a.	Perumahan/Pekarangan	4.556	12,50
b.	Tempat Ibadah	111	0,30
c.	Akomodasi Wisata	457	1,25
e.	Kuburan	33	0,09
3.	Perairan	40	0,11
4.	Lain-lain	399	1,10
Jumlah		36.461	100,00

Sumber: Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar, 2013

Dilihat dari luas wilayahnya, pada dasarnya Kabupaten Gianyar tidak mengalami perubahan wilayah, hanya sebagai konsekuensi dari pesatnya pembangunan telah terjadi perubahan penggunaan tanah. Perubahan terjadi dari tanah sawah menjadi tanah kering seperti bangunan tempat tinggal, *art shop*/toko, jalan, serta prasarana fisik lainnya. Tanah nonpertanian terluas adalah berupa perumahan (termasuk pekarangan) yaitu 12,50% dan bangunan atau sarana untuk keperluan akomodasi wisata yaitu 1,25% yang tersebar merata hampir di semua wilayah kecamatan.

Berdasar hasil Sensus penduduk Tahun 2000 tercatat jumlah penduduk di Gianyar adalah 393.155 jiwa, meningkat menjadi 428.969 jiwa berdasar hasil Sensus Penduduk Tahun 2010. Dari jumlah penduduk hasil sensus Tahun 2010 tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar yaitu 419.971 jiwa penduduknya beragama Hindu (lihat Tabel 2)

Tabel 2
Penduduk dan Tempat Ibadah di Kabupaten Gianyar,
Tahun 2010

No	Agama	Pemeluk Agama (orang)	Tempat Ibadah (buah)
1	Hindu	419.971	3.766
2	Budha	1.023	1
3	Islam	7.431	17
4	Protestan dan Katolik	554	12
Jumlah		428.969	100

Sumber: Pemerintah Kabupaten Gianyar, Tahun 2010.

Peranan Lembaga Adat sangat besar artinya bagi kelestarian perkembangan agama Hindu serta kepentingan kedinasan dan stabilitas sehingga perlu dipertahankan keberadaannya. Jumlah desa adat 271 buah, banjar adat 570 buah dan organisasi Subak (sawah dan tanah kering) berjumlah 575¹⁸.

Kabupaten Bangli merupakan salah satu kabupaten di Bali yang tidak memiliki wilayah pantai. Secara administratif Kabupaten

¹⁸ Badan Pusat Statistik Kab. Gianyar, Tahun 2011

Bangli terbagi menjadi 4 wilayah kecamatan yaitu: Susut, Bangli, Tembuku dan Kintamani. Luas wilayah Kabupaten Bangli adalah 52.081 hektar atau 9,24% dari luas wilayah Provinsi Bali (563.666 hektar).

Dilihat dari jenis penggunaan tanahnya, sebagian besar berturut-turut berupa pertanian tanah kering (tegalan dan kebun campuran), hutan negara dan perkebunan, sedangkan yang terkecil adalah sawah dan hutan rakyat (lihat Tabel 3). Pemanfaatan sawah hanya terdapat di Kecamatan: Bangli, Susut, dan Tembuku sedangkan Kecamatan Kintamani didominasi pemanfaatan hutan, tegalan dan kebun.

Tabel 3
Jenis Penggunaan Tanah di Kabupaten Bangli

No	Penggunaan Tanah	Persentase (%)
1	Tegalan/kebun campur	45,55
2	Hutan negara	17,94
3	Perkebunan	14,52
4	Permukiman dan pekarangan	6,38
5	Lahan kering	5,84
6	Persawahan	5,55
7	Hutan rakyat	4,22
Jumlah		100

Sumber: Data resmi Pemerintah Kabupaten Bangli, Tahun 2007

Bersumber dari amanat UUD 1945 tersebut, kemudian ditetapkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Pasal 1 ayat (12) Undang-undang ini:

“Desa (atau yang disebut dengan nama lain), 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”.

Berdasarkan undang-undang tersebut, secara umum untuk seluruh wilayah Indonesia ditetapkan desa sebagai organisasi

Pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Hanya penerapan undang-undang ini khususnya di Bali, tidak menimbulkan perubahan yang fundamental terhadap Pemerintahan Desa Adat yang selama ini berperan dan berhak mengurus rumah tangganya sendiri, khususnya dalam menata dan membina kehidupan masyarakat Desa Adat, maupun dalam proses pembangunan. Di Bali terdapat dua jenis pemerintahan desa yaitu desa dinas dan desa adat. Desa dinas mengurus sisi administrasi penduduk, sedangkan desa adat menyangkut adat istiadat, budaya dan agama krama.

Ringkasnya, di Bali disamping terdapat Pemerintahan Desa (disebut Desa Dinas) sebagai bagian dari Sistem Pemerintahan Negara RI, yang bertugas mengurus masyarakat (warga) sebagaimana amanat UU No. 32 Tahun 2004 tersebut, juga terdapat Pemerintahan Desa Adat (selanjutnya disebut *Desa Pakraman*) yang yuridiksinya dapat sama dan atau berbeda.

Keberadaan *Desa Pakraman* (disamping Desa Dinas) tersebut, dilandasi oleh suatu kenyataan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan asas desentralisasi diarahkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah yang menghormati kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai hak asal usul yang bersifat istimewa. Hal ini sejalan dengan amanat dalam Pasal 18 B ayat (1) dan (2) UUD 1945, sebagai bentuk pengakuan dan penghormatan negara atas kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang bersifat khusus dan istimewa perlu diatur dalam undang-undang. Eksistensi *Desa Pakraman* sebagai kesatuan masyarakat Hukum Adat di Bali yang masih hidup dan telah mengakar dalam kehidupan masyarakatnya perlu dipelihara, dibina, dilestarikan sehingga tetap utuh, tangguh dan tanggap dalam mengikuti perkembangan ketatanegaraan dan perkembangan pembangunan nasional.

Dalam rangka pelestarian dan peningkatan *Desa Pakraman* dalam pembangunan, maka telah dilakukan penataan kembali terhadap kedudukan, fungsi, dan peranan *Desa Pakraman* sebagai kesatuan masyarakat hukum Adat di Provinsi Bali dengan ditetap-

kannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman. Demikianlah keberadaan Desa Adat di Bali, awalnya disebut *banwa* atau *banua*, dan ketika Pemerintah Kolonial Belanda membentuk desa dinas, kemudian untuk membedakannya, *banua* disebut desa *pakraman*. Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2001:

“Desa *Pakraman* 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 atau khayangan desa yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri”.

Mengacu pada pengertian tersebut, terdapat 3 (tiga) unsur utama Desa *Pakraman* yaitu: 1) adanya sekelompok orang (disebut “*Krama* Desa”), yang terikat oleh; 2) adanya tatanan hukum adat (disebut “*awig-awig*”), dan 3) adanya lingkungan tempat hidup berupa “*tanah druwe*”. Kesatuan masyarakat (warga bersama) ini mempunyai hak untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi) bersumber dari hukum adat. Hukum yang berlaku dalam suatu masyarakat sangat dipengaruhi oleh tatanan masyarakatnya, sehingga perlu diselidiki sifat dan susunan badan-badan masyarakat dalam kesehariannya. Demikian juga di Bali, dikenal bentuk-bentuk masyarakat hukum adat yang sampai hari ini masih diakui keberadaannya secara yuridis atau sosiologis.

Desa *Pakraman* sebagai *desa dresta* merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki warga (*krama*) tertentu, wilayah (*palemahan*) tertentu, dan pengurus (*prajuru*). *Prajuru* merupakan unsur pengurus dan unsur pimpinan sekaligus pelaksana-pelaksana program di masing-masing desa *pakraman*. Struktur organisasi desa *pakraman* terdiri dari *Bendesa Adat*, *Petajuh*, *Penyarikan* (sekretaris, terkait administrasi), *Petengan* dan *Baga-baga*. Wilayah desa *pakraman* yang luas dibagi menjadi beberapa *banjar* (*banjar* diketuai oleh *Kelihan Banjar*). Untuk wilayah *banjar* yang luas, dibagi menjadi beberapa kelompok wilayah tempat tinggal (diketuai oleh *Kelihan Tempek*).

Dalam rangka membina adat istiadat dan budaya termasuk melestarikan tanah adat di Bali, maka dibentuk majelis desa *pakraman* yaitu: 1) Majelis Utama di tingkat provinsi, disebut MUDP (Majelis Utama Desa Pakraman); 2) Majelis Madya di kabupaten/kota, disebut MMDP (Majelis Madya Desa Pakraman); dan Majelis desa di kecamatan, disebut MDP (Majelis Desa Pakraman). Majelis-majelis ini dibentuk melalui *paruman* yaitu *paruman* adat di tingkat desa *pakraman*, *paruman* madya di tingkat kabupaten/kota, dan *paruman* agung tingkat provinsi. Forum *paruman* ini mempunyai kedaulatan tertinggi dalam mengambil suatu putusan. Tugas utama majelis ini adalah untuk mengayomi adat-istiadat, sebagai mediator dalam menyelesaikan suatu masalah adat, melaksanakan keputusan *paruman*, melakukan penyuluhan adat istiadat dan sebagainya

Hukum keluarga yang berlaku dalam suatu masyarakat sangat dipengaruhi oleh sistem kekeluargaannya. Sistem kekeluargaan pada prinsipnya merupakan suatu cara untuk menarik garis keturunan, menjadi inti yang mempengaruhi bidang-bidang hukum perkawinan dan waris, menentukan bagaimana bentuk-bentuk perkawinan serta siapa yang berstatus sebagai pelanjut keturunan dan menjadi ahli waris dalam keluarga. Sistem kekeluargaan di Indonesia sangat beragam, dan yang berlaku di Gianyar adalah sistem kekeluargaan Patrilineal khusus ke *Purusa Poros*.

Dalam hukum (pewarisan) adat Gianyar dan Bangli, pada prinsipnya berlaku asas keseimbangan antara hak dan kewajiban, baik kewajiban material maupun immateriil. Artinya ahli waris adalah penyandang hak sekaligus kewajiban. Ahli waris yang mendapatkan hak dari pewaris hanyalah *purusa poros* atau laki-laki, sedangkan perempuan bukan pewaris kecuali perempuan *nyentana* (dapat berstatus atau dijadikan sebagai *purusa*), baru sebagai pewaris. Sistem pewarisan umumnya kolektif atas nama ahli waris, sehingga dalam jual beli selalu ijin semua ahli waris. Warisan tanah ayahan desa (PKD atau AyDs) yang pemilikannya oleh desa *pakraman* dan dikuasai secara bersama oleh ahli waris laki-laki baik laki-laki tertua atau termuda. Sedangkan kewajiban yang bersifat material meliputi kewajiban pemeliharaan timbal balik antara anak

dengan orang tua, baik ketika orang tua masih hidup atau setelah meninggal. Kewajiban yang bersifat immateriil, meliputi tanggung jawab terhadap kelangsungan tempat suci (*sanggah, merajan*) tempat para roh leluhur disemayamkan. Pengabaian terhadap kewajiban-kewajiban tersebut dapat menyebabkan gugurnya hak (termasuk hak atas tanah ayahan desa) seseorang sebagai ahli waris.

D. Pengakuan Tanah Adat (Milik) Desa *Pakraman* yang Belum Tuntas

Salah satu prinsip yang diamanatkan dalam Ketetapan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam adalah mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumberdaya agraria/sumberdaya alam. Pengaturan hak ulayat secara organik terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan dalam UUPA ini menegaskan bahwa bagi persekutuan hukum adat yang hak ulayatnya masih eksis diakui namun pelaksanaannya dimodifikasi atau dibatasi disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara. Selain pembatasan tersebut, Budi Harsono juga memperkirakan kekuatan hak ulayat cenderung berkurang dengan semakin kuatnya hak pribadi (warga atau anggota masyarakat hukum adat) atas bagian-bagian tanah-ulayat yang dikuasai, sehingga hak ulayat tidak akan diatur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk mengaturnya. Bahkan lebih ekstrim lagi Abdurrahman, berpendapat bahwa terdapat kebijakan pemerintah agar hak ulayat secara berangsur-angsur (atau diam-diam) dimatikan, sehingga akhirnya akan lenyap sendiri sebagai akibat perubahan situasi yang diciptakan oleh Pemerintah sendiri. Sebagai wujud pengakuan terhadap hak ulayat, Provinsi Bali telah menetapkan Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman* selanjutnya disebut Perda Desa *Pakraman*. Berdasarkan Perda tersebut, dapat dikatakan bahwa eksistensi hak ulayat masyarakat adat diakui, termasuk pengakuan hak ulayat masyarakat desa *pakraman* di Bali karena telah memenuhi tiga syarat yang diatur dalam Peraturan

Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 yaitu: 1) adanya sekelompok orang -sebagai warga bersama- yang disebut "*Krama Desa*", yang terikat oleh; 2) adanya tatanan hukum adat yang disebut "*awig-awig*", dan 3) adanya lingkungan tempat hidup berupa "*tanah druwe*" yang terdiri dari tanah Catu, tanah Ayahan Desa, *tanah pura (laba pura)*, dan tanah bukti.

Salah satu hak yang mendasar (*basic right*) bagi desa *pakraman* adalah hak ulayat atas tanahnya. Hak ulayat atas tanah itu sekaligus mencakup hak atas hutan (desa) di atasnya, dan hak atas isi bumi yang dapat digali secara adat oleh warganya. Hak kedua yang mendasar adalah hak masyarakat desa untuk bersama-sama mengatur dan mengurus kepentingan dirinya sendiri. Melalui lembaga (*institution*) *paruman, krama desa* bersama-sama membuat *awig-awig* yang bermanfaat bagi *krama desa pakraman*.

Menurut Pasal II ayat (1) Bagian Kedua Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA, dinyatakan bahwa:

"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 dibawah, yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini, yaitu: hak agrarisch eigendom, milik, yasan, *andarbeni*, hak atas *druwe*, hak atas *druwe desa, pesini*, grand Sultan, *landerinjbezitrecht, 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".

Berdasarkan ketentuan konversi UUPA tersebut dapat dijelaskan bahwa:

1. Hak atas *druwe* dan atau hak atas *druwe desa* diakui sebagai salah satu hak atas tanah;
2. Hak sebagaimana angka 1 di atas, merupakan kategori hak lama karena ada sebelum berlakunya UUPA, namun status (nama) hak atas tanahnya belum sesuai dengan jenis-jenis hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 UUPA;

3. Hak sebagaimana angka 1 di atas, memiliki kewenangan sebagaimana atau yang mirip hak milik (sebagaimana dimaksud Pasal 20 ayat (1) UUPA);
4. Penyesuaian (sering disebut dengan konversi) status hak atas tanah dari hak lama sebagaimana dimaksud angka 2 menjadi hak baru sebagaimana tersebut angka 3, sudah terjadi sejak 24 September 1960 (sejak mulai berlakunya UUPA); Artinya konversi hak atas *druwe* dan atau *druwe desa* menjadi hak milik secara hukum (menurut undang-undang dalam hal ini UUPA itu sendiri) telah terjadi sejak berlakunya UUPA;
5. Dalam rangka penyesuaian nama hak (sebagaimana angka 2) lama tersebut menjadi hak milik (sebagaimana angka 3) perlu adanya suatu penegasan oleh Menteri Agraria (sekarang Kepala BPN RI). Penegasan ini diperlukan terkait dengan pendaftaran hak milik atas tanah dimaksud, yaitu untuk memastikan bahwa pemilik (subyek hak) memenuhi syarat sebagai subyek hak milik.

Berdasarkan penjelasan di atas, bahwa eksistensi tanah *druwe* desa merupakan suatu fakta karena dilihat dari unsur wilayah (obyek) tanah ulayat, masyarakat adat (krama adat) serta *awig-awig* masing-masing desa pakraman di Gianyar maupun Bali pada umumnya, dalam kenyataannya ada (lihat bahasan di atas). Oleh karena faktanya tanah *druwe* itu ada, semestinya tanah *druwe* desa pakraman dimaksud “sudah dikonversi menjadi Hak Milik” sebagaimana ketentuan UUPA di atas. Untuk pengkonversian dari hak-hak yang disebut dalam Pasal II Ketentuan Konversi UUPA dimaksud, diperlukan tindakan penegasan: 1) mengenai yang mem-punyainya, untuk memperoleh kepastian apakah akan dikonversi menjadi hak milik atau tidak, dan 2) mengenai peruntukan tanahnya, jika ternyata konversinya tidak bisa menjadi hak milik. Penegasan tersebut diperlukan karena konversi dari pada hak tersebut di atas disertai syarat-syarat yang bersangkutan dengan status yang empunya dan sifat penggunaan tanah pada tanggal 24 September 1960. Dengan demikian, seandainya tanah *druwe* desa pakraman tersebut dikonversi menjadi hak milik, pertanyaannya

adalah sampai saat ini desa pakraman belum ditunjuk sebagai subjek hukum yang dapat mempunyai hak milik sebagaimana Pasal 21 ayat (2) UUPA jo. PP 38 Tahun 1963. Kenyataannya sampai saat ini, belum ada regulasi lanjutan dalam pendaftaran terhadap tanah ulayat, termasuk tanah *druwe* desa pakraman, untuk memperjelas keberadaan dari aspek kewenangan serta subyeknya. Belum jelas siapa subyeknya dan sejauh apa kewenangan terhadap obyek (tanah *druwe desa*)? Sedangkan secara *de facto* desa adat mempunyai (*druwe*) tanah sebagai satu kesatuan wilayah (*pelemahan*). Masih ada hak menguasai desa adat.

Ringkasnya, pengaturan tentang konversi hak tanah *druwe* dan atau *druwe desa* sudah ada dalam ketentuan konversi UUPA, selain konversi bekas hak barat dan hak adat pada umumnya. Namun peraturan pelaksanaan dari UUPA tidak dijumpai adanya aturan khusus tentang penguasaan tanah bersama (tanah komunal) oleh desa pakraman yang diatur dalam hukum adat (*awig-awig*). Jadi masih terdapat kekosongan/kekaburan norma dalam UUPA, terutama regulasi pengakuan dan perlindungan dalam bentuk pendaftaran hak-hak atas tanah-tanah adat (*druwe desa pakraman*) sebagai tanah komunal. Hal inilah yang merupakan salah satu sebab otoritas pertanahan di Provinsi Bali mengalami kesulitan/kegamangan dalam menyelenggarakan pendaftaran tanah *druwe* desa pakraman (tanah komunal/tanah ulayat) yang ada di Bali.

Dalam rangka mengatasi kevacuman regulasi pendaftaran terhadap tanah *druwe desa* tersebut, diterbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 556/DJA/1986 tanggal 24 September 1986 yang menentukan bahwa tanah ulayat (tanah *druwe desa*) yang berupa *Laba Pura* dapat disertipikatkan menjadi Hak Milik. Dalam hal ini subyek haknya adalah Pura. Masalahnya, bagaimana tanah adat yang lain (selain *laba pura*), belum ada kepastian secara hukum; masih menggantung. Ketidaktepatan lembaga tanah adat tersebut pernah menjadi masalah, yaitu dengan disertifikasi (konversi). Konversi tanah AyDs dan tanah PkD (sebanyak 5 bidang) menjadi HM pribadi warga masyarakat di Desa Tamanbali, Bangli melalui Prona Tahun 1985/1986, di Desa Kemenuh Gianyar, Kelurahan Kubu, dan Kelurahan Cempaga, terdapat lahan basah

(tanah AyDs) yang pernah disertipikatkan. Resikonya, ada AyDs jika dibankkan pihak bank tidak mau karena terkait AyDs milik adat. Konversi menjadi milik individu tersebut, dimungkinkan karena kurang pemahannya mengenai konsep tanah adat/*tanah ulayat* (tanah *druwe* desa adat), sebagaimana Pasal II Ketentuan Konversi UUPA. Dalam ketentuan tersebut tanah *druwe desa* dapat dikonversi menjadi HM. Masalahnya, siapa subjek haknya. Memang dalam proses konversi dilakukan penegasan tentang subyeknya. Artinya jika subyeknya memenuhi syarat sebagai subyek HM, maka tanah *druwe* dimaksud dapat dikonversi menjadi HM. Desa adat dalam hal ini, tampaknya belum memahami implikasi adanya konversi tanah AyDs menjadi tanah HM individu penuh, dan saat ini baru sadar, karena AyDs pada dasarnya *nutug* (mengikuti) pada *ayahan*. Artinya segala keperluan bahan *upakara* dan upacara keagamaan biasanya berasal dan dihasilkan dari tanah AyDs yang disebut *teba* atau sebagai sumber bahan kebutuhan pokok jika tanah AyDs berupa tanah sawah.

Ketentuan konversi UUPA, di satu sisi ditujukan untuk jaminan kepemilikan tanah, terutama ditujukan pada mereka yang memiliki tanah secara turun temurun (warisan) tanpa adanya bukti kelengkapan surat atau dokumen legal, namun di sisi lain dapat mempengaruhi kepemilikan tanah-tanah yang secara tradisional masih berstatus dimiliki secara komunal. Efek lain adalah tugas masyarakat dan agama dalam bentuk "*ayahan*" yang melekat pada tanah sebelum diubah menjadi milik pribadi, maupun pembagian tanah secara tradisional akan menjadi berkurang dan kemungkinan akan membahayakan penduduk desa itu sendiri.

Tanah adat sebagai hak kepunyaan (milik) bersama dari masyarakat adat dipandang sebagai tanah bersama yang merupakan anugerah dari suatu kekuatan gaib, sehingga semua hak perorangan bersumber dari tanah bersama tersebut. Implementasi konsep komunal religius akan sangat nyata dapat disaksikan terhadap status tanah adat yang dikuasai oleh individu sebagai *krama* desa adat. Diakui atau tidak hubungan antara tanah dengan adat sangat kuat, tidak mungkin untuk dipisahkan, misalnya mencangkul, slamatan, menjelang Nyepi ada ritualnya. Tanah-tanah adat sebagai

tanah ulayat di sini merupakan tanah bersama yang dikuasai dan dimiliki oleh desa adat secara komunal

Sifat menonjol dan khas (universal) dari tanah milik bersama yang dikuasai secara individu adalah adanya kewajiban "*ngayah*" yang selalu melekat pada bidang tanah adat tersebut. Jadi semacam belakunya "asas perlekatan" (bukan asas pemisahan) antara bidang tanah dengan kewajiban *ngayah* pada desa adat setempat.



Gb. 2. Skema Pengaturan Tanah Adat

Ketentuan adat ini tentunya dapat dimaknai bahwa tanah yang diberikan (dibagikan) pada krama adat pada hakekatnya memang dapat digunakan untuk: pertama, tidak semata-mata sebagai sumber penghidupannya yaitu untuk memenuhi kebutuhan hidup pribadi dan keluarga *krama* adat, misalnya digunakan sebagai tempat tinggal (rumah), tempat beraktivitas (sawah, tegalan, kebun dan sebagainya); kedua, tetapi juga harus digunakan untuk keberlangsungan lembaga adat itu sendiri berupa kewajiban "*ngayah*" pada desa adat setempat.

Sebagai konsekuensi dari ketentuan adat ini adalah:

1. Tanah hanya dapat dipunyai/dikuasai untuk digarap oleh *krama* desa adat setempat; Pendukung/*krama* diberikan aset (tanah) yang hasilnya digunakan untuk memelihara, mengembangkan, dan memperbaiki *kayangan* tiga. Sehingga seluruh tanah dibagikan pada masyarakat/*krama*. Tanah-tanah yang ada dalam wilayah (*wewengkon*) desa adat merupakan *druwe* (n) desa, kecuali tanah pribadi. Konsep *druwe* ini, tanah-tanah adat sebagai tanah ulayat ada dalam kekuasaan desa adat, konsekuensinya muncul wewenang untuk mengurus dalam arti

- memelihara dan memimpin peruntukannya, juga secara langsung memanfaatkan untuk kepentingan umum, seperti untuk *setra*, pasar desa, atau balai desa.
2. Penggarapan tanah lahir karena pengakuan *krama* adat (desa pakraman) melalui *paruman* adat. Perolehan/penguasaan tanah awalnya karena pembagian, dan sifatnya dapat diwariskan sepanjang tanah dimanfaatkan, dikelola, dan dirawat dengan baik, serta tidak diabaikannya kewajiban *ngayah* pada desa adat sesuai *awig-awig*.
 3. Berakhirnya penguasaan/penggarapan tanah, berarti berhentinya pengakuan *krama* adat atas hak orang yang bersangkutan, sekaligus berhentinya kewajiban *ngayah* pada adat. Ciri khas hak adat ini yakni tiadanya kekuasaan untuk memindahkan tanah. Menurut penjelasan Pasal 9 ayat (3) Perda Desa Pakraman, harta kekayaan desa termasuk pekarangan desa, tanah desa/*ayahan* desa. Untuk lestarnya desa adat, dilarang bagi *krama* desa untuk menjual atau memindahtangankan, karena tanah tersebut diikuti kewajiban (*ayahan*) terhadap desa. Oleh karena itu, peralihan tanah adat pada prinsipnya dilarang, sehingga:
 - a) dijual belikan pada bukan orang Bali tetapi tidak *ngayah*, ini yang dihindari (dilarang), utamanya tanah PkD yang selain terdapat bangunan rumah tempat tinggal juga terdapat beberapa bangunan tempat melakukan ritual keagamaan yang sifatnya sakral (magis) seperti *merajan*, *sanggah*, dan sebagainya. *Merajan* pada hakekatnya merupakan tempat memuja rohnya para leluhur dalam keluarga tersebut sehingga tidak mungkin untuk dijual. Artinya, jika tanah pekarangan (PkD) dijual/dipindahtangankan berarti juga akan menjual leluhur keluarga yang bersangkutan. Dapat saja bangunan *merajan* tersebut tidak dijual (dipindahkan), hanya saja untuk memindahkan bangunan *merajan* memerlukan biaya yang sangat besar, baik biaya untuk pelaksanaan pembongkaran, pengangkutan, dan membangun kembali, serta yang juga lebih
 - b) peralihan harus ada penukarnya (melalui tukar menukar); Artinya tanah adat dapat saja dialihkan asalkan pemilik tanah yang baru juga menggantikan kewajiban *ngayah* pada desa adat;
 - c) jika pembeli berasal dari *krama* adat yang sama, maka kewajiban *ngayah* hanya satu. Demikian juga jika seseorang yang membeli tanah ditempat lain tidak '*negen duo*', tidak wajib terkena kewajiban adat, karena sudah mempunyai kewajiban di tempat asal.
 - d) tanah adat hanya mewaris pada anak laki-laki dengan sistem pewarisan secara kolektif atas nama ahli waris. Konsekuensinya wajib "*penyeledi*" (menggantikan) kedudukan ayahnya yaitu *ngayah* ke adat; Terkait sistem pewarisan menganut patrilineal khusus ke *purusa poros*, perempuan dapat berstatus sebagai *purusa*. Konsep *purusa*, wanita kawin harus ikut laki-laki atau ke *purusa*, dan wajib bertanggungjawab pada kewajiban keluarga.
 - e) jika anak pindah "agama", berakibat anak tidak boleh menerima warisan dari orang tuanya, karena dia tidak *ngayah* maka tidak menerima waris.
 - f) jika keluarga tersebut tidak mempunyai pewaris laki-laki (*putung*), maka tanah kembali pada desa adat, selanjutnya dimusyawarahkan (*perarem*) untuk memutuskan siapa yang mau menempati, ditawarkan pada *krama*;
 4. Tanah yang dikuasai/digarap bukan milik pribadi, maka tanah adat tidak boleh disertipatkan menjadi atas nama individu/privat. Penguasaan *krama* atas tanah PkD dan AyDs dilakukan secara individu (layaknya milik sendiri) karena bersifat turun temurun, artinya hak penguasaan desa akan muncul kembali jika tanah adat yang dikuasai diterlantarkan atau dicabut. Oleh karena itu setiap individu secara pasti selalu ingin menjalin hubungan secara baik dengan *banjar* atau desa adatnya sebagai persekutuannya.

Agar eksis AyDs dan PkD maka jangan bayar pajak, sehingga tidak dapat disertipikatkan. PkD disertipikatkan, otomatis ikatan ke desa adat lepas, rasa kegotongroyongan, kebersamaan luntur. Seharusnya arahnya dapat diberikan hak milik pada desa adat.

Perkembangan tanah adat di Bali khususnya dalam rangka penguasaan dan pemilikannya telah mulai menunjukkan kecenderungan lepasnya tanah adat dan beralih pada kepemilikan pribadi. Dalam beberapa observasi lapangan serta wawancara yang dilakukan terhadap warga desa adat yang menguasai tanah desa ini menunjukkan adanya berbagai bentuk perubahan diantaranya:

1. Penyesuaian pemanfaatan/penggunaan tanah

Adanya dinamika dalam pemanfaatan/penggunaan tanah adat dilakukan oleh masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan ekonomi maupun tuntutan dari luar/eksternal yang perlahan namun pasti telah mempengaruhi pola pikir sampai dengan tindakan sehari-hari. Di wilayah Gianyar, terdapat kecenderungan pemanfaatan tanah PkD yang tidak lagi hanya sekedar sebagai tempat kediaman/rumah tinggal namun juga menjadi sarana penopang kebutuhan keluarga/desa adat.



Gb. 3. Dinamika Pemanfaatan/Penggunaan Tanah Adat.

Realitas pemanfaatan tanah adat pada saat ini dilakukan dengan cara yang lebih beragam, diantaranya:

a. Disewakan

Pemanfaatan tanah adat dengan cara disewakan ini umumnya dilakukan oleh warga yang menguasai tanah adat yang memiliki letak strategis sebagai tempat usaha. Pengusaha yang menginginkan tanah adat dimaksud dapat menyewa tanah tersebut dengan seijin dari desa adat. Adapun kompensasi dari penyewaan tanah tersebut dapat berupa:

- 1) Pembayaran sejumlah uang kepada warga pengelola tanah adat, dimana warga juga memiliki kewajiban untuk menyerahkan sebagian uang sewa tersebut kepada desa adat. Pembayaran uang sewa tersebut digunakan sebagai kompensasi penggunaan tanah adat oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu.
- 2) Pembayaran sejumlah uang sewa serta pendirian bangunan sebagai ruang usaha pada tanah tersebut. Selain memiliki kewajiban membayar sejumlah uang sewa, penyewa juga memiliki kewajiban untuk membangun sendiri bangunan yang akan digunakan sebagai tempat usahanya. Apabila jangka waktu sewa telah habis, maka bangunan yang didirikan oleh penyewa akan menjadi milik si pengelola tanah adat yang bersangkutan.
- 3) Ada juga penyewa yang memiliki kewajiban lebih daripada kedua hal di atas. Selain berkewajiban membayar uang sewa tanah yang dipakai serta mendirikan bangunan yang akan digunakan sebagai tempat usaha, penyewa juga ada yang dikenai kewajiban untuk memberikan tanah pengganti kepada pemegang tanah adat tersebut. Umumnya tanah pengganti ini letaknya berada agak jauh/kurang strategis serta tanah ini akan menjadi tanah PkD setempat.

b. Tukar menukar

Tukar menukar tanah merupakan bentuk lain dari dinamika pemanfaatan tanah adat yang terjadi di Bali. Pertukaran tanah ini umumnya dilakukan terhadap obyek tanah adat yang memiliki letak/posisi strategis untuk kegiatan usaha/ekonomi. Adapun pertukaran ini dapat dilakukan baik oleh warga desa

itu sendiri maupun warga di luar desa. Prosedur yang dapat dilakukan adalah dengan meminta ijin kepada warga desa yang menguasai tanah serta kepada desa adat melalui para pengurusnya yang diputuskan dalam rapat desa. Adapun kriteria untuk tanah pengganti yang ditukarkan dengan tanah adat dimaksud adalah harus memiliki luasan 2 (dua) kali lipat dari tanah adat yang ditukar¹⁹, serta tanah penggantinya harus terletak dalam satu lingkungan desa adat yang bersangkutan.

c. Penggunaan bagian depan rumah untuk tempat usaha.

Masyarakat Bali mengenal pemanfaatan tanah adat yang terbagi sesuai peruntukannya. Sebagaimana diketahui bahwa tanah PkD yang digunakan untuk tempat kediaman masing-masing warga desa terbagi atas *sikut satak* dan *tebo*. *Sikut satak* berfungsi sebagai rumah tinggal, dapur, dan merajan/pura keluarga sedangkan *tebo* yang terletak di bagian belakang berfungsi sebagai ladang/tegalan untuk berusaha. Perkembangan dan tuntutan ekonomi dan globalisasi yang ada telah mendorong pemanfaatan tanah bagian depan rumah yang umumnya langsung berbatasan dengan jalan sebagai sarana/tempat usaha. Adapun bentuk pemanfaatan seperti warung, rumah makan, maupun disewakan untuk ruko dan lain sebagainya.

2. Penyesuaian penguasaan

Perkembangan pola penguasaan tanah adat baik di Gianyar maupun Bangli yang menjadi sampel dalam penelitian ini menunjukkan dinamika yang sifatnya cenderung terbuka. Meskipun untuk beberapa wilayah tertentu, masih memiliki komitmen kuat dalam menjaga aturan adat (magis dan religius), berusaha meminimalisir dan membendung arah dinamika yang bertentangan dengan *awig-awig* yang telah disusun dan disepakati bersama oleh krama desa. Dalam perkembangannya, pola penguasaan tanah adat di Bali menunjukkan keberagaman (lihat Ragaan 11) diantaranya:

- a. Penguasaan tanah adat secara penuh dan utuh oleh warga desa;
- b. Penguasaan atas sebagian tanah adat dengan tambahan tanah pengganti;
- c. Bagi keluarga dengan beberapa anak laki-laki, maka tanah adat dikelola oleh anak laki-laki (*Purusa*) tertua atau termuda misalnya di Desa Pakraman Beng, Gianyar, sedangkan anak lainnya dapat tinggal serumah di tanah tersebut atau membeli tanah di luar desa dengan kewajiban tetap *ngayah* di desa adat.
- d. Untuk tanah adat yang tidak kelola dengan baik/tidak memenuhi kewajiban *ngayah* pada desa serta bagi keluarga yang tidak memiliki anak/keturunan (*putung*) dan atau tidak mengangkat anak maka tanah adat adat diambil kembali oleh desa untuk diberikan kepada warga desa lainnya melalui *paruman*.

3. Penyesuaian administrasi

Menghadapi dinamika/perkembangan baik penguasaan dan pemanfaatan tanah adat di Bali tentunya juga mendorong diterapkannya kebijakan prosedur baru dalam kegiatan administrasi/pendaftaran tanah. Hal ini mengingat bahwa dalam praktiknya dewasa ini semakin marak terjadi kegiatan jual beli tanah di desa-desa. Pemerintah desa termasuk juga BPN RI sebagai otoritas yang langsung bersangkutan dalam proses administrasi pertanahan yaitu pengajuan sertipikat tanah, menerapkan prosedur yang sudah jamak dilakukan di Bali khususnya untuk tanah-tanah di desa dan melalui pendaftaran tanah pertama kali. Dalam hal ini, terdapat sebuah tambahan persyaratan berupa surat keterangan dari *Bendesa* yang menyatakan bahwa tanah yang dimohonkan sertipikatnya memang benar tidak merupakan tanah ayahan desa (AyDs atau PkD), yang juga diketahui oleh otoritas desa dinas.

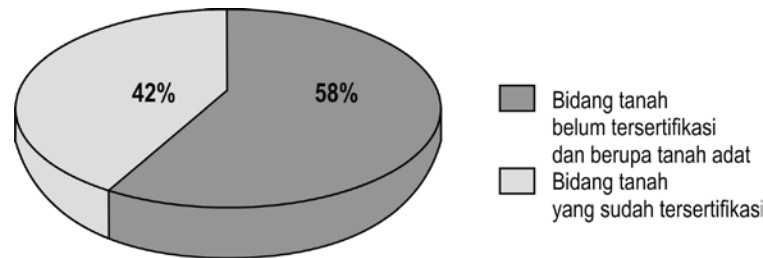
Hal menarik lainnya yang sebagai bentuk penyesuaian administrasi tanah adat yaitu adanya indikasi bahwa: “Semua tanah adat disertipikatkan menjadi *laba pura*”²⁰. Jalan pintas ini diambil karena sampai saat ini di satu sisi desa *pakraman* belum ditunjuk

19 Wawancara dengan I Made Gita Arsana, pada hari Rabu, tanggal 10 April 2013.

20 Wawancara dengan Bapak Wayan Sutita (Kasi HTPT Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar), hari Selasa tanggal 9 April 2013.

sebagai subyek hak (hak milik), sedangkan di sisi lainnya lembaga Pura sudah ditetapkan sebagai subyek Hak Milik.

BPN Provinsi Bali mencatat terdapat 58% atau sekitar 1,1 juta bidang tanah dari 1,9 juta bidang tanah di Pulau Dewata belum bersertipikat. Alasannya karena bidang tanah tersebut adalah milik desa adat yang belum diakui secara lembaga hukum. Sedangkan jumlah desa adat di Bali sendiri tercatat berjumlah 1.453 desa pada tahun 2009.²¹



Gb. 4. Diagram Perbandingan Pensertipikatan Tanah di Bali

Terdapat beberapa faktor yang mendorong arus perubahan pada pengelolaan dan penguasaan tanah adat di Bali, diantaranya:

1. Aspek Makro Penyebab Perubahan

Perkembangan globalisasi dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi telah memberikan pengaruh yang luar biasa bagi kehidupan masyarakat. Bagaimana proses modernisasi yang berkembang secara global perlahan juga merubah pola pikir dan pandangan masyarakat dalam memaknai tanah dan kehidupannya. Proses pembangunan dan modernisasi yang semakin pesat, melampirkan tanah sebagai komoditas yang sangat menarik untuk mendatangkan keuntungan. Pembangunan tempat-tempat wisata/resort, restoran, hotel berbintang, villa, dan *cottage* menjadi daya tarik tersendiri bagi investor untuk turut bermain dalam kegiatan pariwisata di Pulau Dewata ini. Data REI Bali juga menunjukkan bahwa harga tanah di sekitar pusat Kota Denpasar dan Kabupaten Badung diperkirakan akan terus naik hingga sekitar 4 milyar per are

21 www.kompas.com 30 Maret 2011. Sertifikasi tanah di Bali temui kendala. Diunduh tanggal 3 Juni 2013.

(100 m²), naik dari 2,6 milyar pada tahun lalu.²² Hal ini didorong oleh tingginya permintaan tanah sedangkan tanah yang ada tetap.

2. Aspek Individu/keluarga Penyebab Perubahan

Konsep keserasian dan keseimbangan hidup yang tertuang dalam Trihita Karana yang dipegang teguh oleh masyarakat mulai goyah dengan penguatan salah satu unsur yang artinya juga menyebabkan unsur yang lainnya melemah. Aspek-aspek dalam Trihita Karana yaitu *Parahyangan*, *Palemahan*, dan *Pawongan* pada masa lalu diterapkan secara selaras dan seimbang. Awalnya masing-masing unsur memberikan konsep yang kuat dan mempengaruhi pola pikir maupun tindakan masyarakat dalam kehidupannya. Namun pada saat ini, unsur *pawongan* (manusia) sebagai subyek pelaku kehidupan semakin menguat karena semakin tingginya egoisme serta keserakahan masyarakat mulai nampak mengubah tatanan pengelolaan tanah adat yang bersifat komunal dan religius, mengarah pada pemilikan secara individual/pribadi guna dimanfaatkan untuk kesejahteraan dan kepentingan pribadi semata.

Perlindungan terhadap tanah adat di Bali tetap dapat dilakukan melalui berbagai elemen yang berkaitan langsung dengan eksistensi tanah adat itu sendiri. Peranan dan pengaruh yang kuat dari kemajuan globalisasi dan pembangunan saat ini yang begitu membutuhkan tanah tentunya harus dihadapi dengan dasar pemahaman dan pola pikir yang mengakar dan kembali pada falsafah masyarakat Hindu yang mengutamakan keseimbangan dan keharmonisan. Peranan desa adat, desa dinas, bahkan pemerintah sangat diharapkan untuk dapat menjaga tetap lestari kearifan lokal yang begitu melindungi warga masyarakat asli termasuk juga tanah sebagai unsur penting dalam kehidupan. Awalnya di Bali pada umumnya, ada indikasi tanah yang seharusnya milik adat berubah mejadi tanah milik pribadi, bahkan ada tanah adat yang berfungsi sebagai tempat beribadah berubah menjadi hak milik pribadi. Penyerobotan tanah adat oleh korporasi-korporasi juga sering terjadi. Hal ini

22 <http://royalgardenresidence.wordpress.com>, 26 Desember 2012. Harga Property Bali Rekor di 2013. Diunduh pada tanggal 4 Juni 2013.

karena pemerintah mendasarkan demi pembangunan nasional. Bangunan sejarah pembentukan tanah adat di Bali yang penuh dengan cerita religiusitas dan komunalitas runtuh seketika dengan istilah kepentingan nasional. Kiranya menjadi bijaksana bila kita pun mampu menyeimbangkan antara kepentingan nasional di satu sisi dan kepentingan masyarakat dengan segala kearifan lokal dan nilai-nilainya.

E. Penutup

Masalah penguasaan dan pemanfaatan tanah bukanlah hal yang sederhana, karena selain menyangkut hubungan manusia dengan tanah, tetapi juga (dan justru terutama) menyangkut hubungan manusia dengan manusia. Dalam kehidupan masyarakat Bali di masa lalu, tanah bersifat magis-religius bahkan kadang-kadang disakralkan. Selain berfungsi untuk mencukupi kebutuhan bersama masyarakat, namun di era globalisasi saat ini menciptakan fenomena tanah sebagai “komoditi ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi. Masyarakat adat meyakini bahwa konsep tanah yang bersifat komunalistik religius ini harus dijaga, sehingga tanah adat desa yang diberikan dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada masyarakat dengan ikatan kewajiban *ngayah* terhadap agama dan lingkungannya. Inilah yang memberikan ikatan kuat antara tanah dengan masyarakatnya meskipun secara yuridis formal tidak kuat.

Masyarakat desa adat di Gianyar dan Bangli Provinsi Bali mengatur kepemilikan (sistem pengelolaan) tanah adatnya dengan tetap berpegang teguh pada *awig-awig* desa maupun dalam bentuk *perarem* yang telah ada sejak jaman dahulu. Ikatan religius yang kuat antar masyarakat dikuatkan melalui media tanah yang semata-mata dikuasakan kepada warga/*krama* desa untuk dapat memberikan kesejahteraan, sehingga meskipun tanpa memiliki bukti kuat kepemilikan serta tidak adanya hak untuk mengalihkan kepada pihak lain, warga/*krama* desa tetap menjunjung tinggi aturan desa dan menjalankan kewajiban adatnya dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab.

Perkembangan jaman serta kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi dewasa ini telah mempengaruhi pola kehidupan masyarakat Bali terutama dalam penguasaan maupun pemanfaatan tanah adatnya. Penguasaan yang awalnya didasarkan sebatas pada keputusan desa tentang tanah adat yang dikuasakan kepada masing-masing warga/*krama* desa, kini mulai berkembang pada kebutuhan warga/*krama* desa yang mulai menyesuaikan dengan tuntutan jaman.

Dinamika pemanfaatan dan pengelolaan tanah adat di Bali juga menunjukkan perubahan yang menarik. Perkembangan dan kemajuan jaman mendorong pola pikir masyarakatnya juga turut berubah. Kesemuanya dilakukan masyarakat dengan sejijin dari desa pakraman melalui *prajuru* dengan pertimbangan bahwa kepentingan/kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dengan tetap menjaga keberadaan tanah adat dan ikatan komunalistik religius tanah dengan manusia dan sang pencipta.

Daftar Pustaka

- Bahreïn T. Sugihen. 1997. *Sosiologi Pedesaan (Suatu Pengantar)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Budi Harsono. 1987. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Hendriatiningsih S, A. Budiarta, dan Andri Hernandi. Masyarakat dan Tanah Adat di Bali, Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali. *Jurnal Sositologi* Edisi 15 Tahun 7, Desember 2008.
- Julius Sembiring, dkk. 2007. Penguasaan Tanah Ulayat Suku Baduy, Kabupaten Lebak di Provinsi Banten, Laporan Hasil Penelitian, STPN Yogyakarta, tidak dipublikasikan;
- _____, 2008, Pengaturan Hak Ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, Suatu Tinjauan Terhadap Eksistensi Peraturan Daerah Kabupaten Kampar Nomor 12 Tahun

- 1999 tentang Hak Tanah Ulayat, Laporan Hasil Penelitian (strategis) STPN Yogyakarta, tidak dipublikasikan;
- Mochtar Naim. 1977. *Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*. Bandung: Alumni.
- Moleong, Lexy. J. 2009. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: P.T Remaja Rosdakarya.
- _____, 2010. *Penelitian Kualitatif*. Bandung: P.T Remaja Rosdakarya.
- Oloan Sitorus. 2004. *Kapita Selekta Perbandingan Hukum Tanah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Mitra Kebijakan Tanah Indonesia.
- Parlindungan, A.P. 1994, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, cetakan kedua, Mandar Maju, Bandung;
- Supomo, R. 1983. *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Surpha, I Wayan. 2002. *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*. Bali: Pustaka Bali Post.
- Suwitra, I Made. Dampak konversi dalam UUPA Terhadap Status Tanah Adat di Bali. Artikel *Jurnal Hukum* Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar No. 1 Vol. 17 Januari 2010.
- Tara Wiguna, I Gusti Ngurah. 2009. *Hak-Hak Atas Tanah pada Masa Bali Kuna Abad X-XI Masehi*. Bali, Udayana University Press.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-undang Dasar 1945
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- Undang-undang No. 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan
- UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Bali
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Publikasi Internet:

- <http://www.banglikab.go.id/>
- <http://www.gianyarkab.go.id/>
- <http://www.kompas.com> 30 Maret 2011. Sertifikasi tanah di Bali menemui kendala. Diunduh tanggal 3 Juni 2013;
- <http://royalgardenresidence.wordpress.com>, 26 Desember 2012. Harga Property Bali Rekor di 2013. diunduh pada tanggal 4 Juni 2013.