

**LAPORAN
PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN TAHUN 2013**

**DINAMIKA PENGELOLAAN TANAH ADAT
DI KABUPATEN GIANYAR DAN BANGLI PROVINSI BALI**



DISUSUN OLEH:

**I GUSTI NYOMAN GUNTUR
YAHMAN
WIDHIANA H PURI**

**SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
YOGYAKARTA
2013**

HALAMAN PENGESAHAN

LAPORAN PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN TAHUN 2013

**DINAMIKA PENGELOLAAN TANAH ADAT
DI KABUPATEN GIANYAR DAN BANGLI PROVINSI BALI**

Disusun oleh:

I Gusti Nyoman Guntur
Yahman
Widhiana H Puri

Telah diseminarkan dihadapan TEP STPN tanggal 8 Agustus 2013, direvisi dan diterima sebagai dokumen hasil penelitian strategis di lingkungan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional

Telah diperiksa
Dosen Pembimbing

Disetujui dan disahkan
An. Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional
Kepala Pusat Penelitian dan Pengabdian Masyarakat,

Prof. Dr. Soedjito, S.H., M.S.

I Gusti Nyoman Guntur, A.Ptnh., M.Si
NIP. 19621231 198603 1 062

KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa-Hyang Widhi Wasa atas berkat, rahmat dan karunianya sehingga laporan penelitian ini dapat diselesaikan dengan baik.

Disadari sepenuhnya bahwa segala sesuatu yang penyusun peroleh sampai selesainya laporan ini tidak lepas dari bantuan dan kerja sama dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat Bapak Dr. Oloan Sitorus, S.H., M.S. selaku Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, atas kesempatan yang diberikan untuk melakukan penelitian ini, serta Bapak Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Bali, Bapak Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Bangli, beserta staf atas kesediaan meluangkan waktunya guna berdiskusi dengan tim peneliti serta Anggota TEP STPN atas masukan penyempurnaan mulai dari proposal penelitian maupun laporan hasil penelitian ini. Semoga semua bantuan yang tanpa pamrih tersebut memperoleh imbalan yang setimpal dari Tuhan Yang Maha Esa-Hyang Widhi Wasa. Sekali lagi terimakasih.

Akhirnya, sebagai manusia biasa yang tidak pernah luput dari kekurangan dan kekhilafan, kami menyadari bahwa laporan penelitian ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu segala saran dan kritik guna perbaikan dikemudian hari selalu kami nantikan. Namun demikian, kami tetap berharap bahwa laporan penelitian ini dapat bermanfaat bagi banyak pihak.

Yogyakarta, 12 Agustus 2013

Tim Peneliti

PERNYATAAN KEASLIAN PENELITIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

- Nama : 1. I Gusti Nyoman Guntur, A.Ptnh., M.Si
2. Yahman, S.H., M.M
3. Widhiana H Puri, S.H., M.Hum

Pekerjaan: ketiganya Dosen STPN Yogyakarta;

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penelitian dengan judul:

DINAMIKA PENGELOLAAN TANAH ADAT DI KABUPATEN GIANYAR DAN BANGLI PROVINSI BALI.

Pembimbing : Prof. Dr. Soedjito

Yang telah telah diseminarkan dihadapan TEP STPN tanggal 8 Agustus 2013, direvisi dan diterima sebagai dokumen hasil penelitian strategis di lingkungan Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, adalah benar – benar hasil karya kami.

Di dalam laporan hasil penelitian ini tidak terdapat keseluruhan atau sebagian tulisan atau gagasan orang lain yang kami ambil dengan cara menyalin atau meniru dalam bentuk rangkaian kalimat atau simbol yang kami akui seolah-olah sebagai tulisan kami sendiri tanpa memberikan pengakuan pada penulis aslinya.

Apabila kemudian terbukti bahwa kami ternyata melakukan tindakan menyalin atau meniru tulisan orang lain seolah - olah hasil pemikiran kami sendiri, kami bersedia menerima sanksi sesuai peraturan yang berlaku.

Yogyakarta, 12 Agustus 2013

Yang memberikan pernyataan,

1. I Gusti Nyoman Guntur, A.Ptnh., M.Si
2. Yahman, S.H., M.M
3. Widhiana H Puri, S.H., M.Hum

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Kata Pengantar	iii
Pernyataan Keaslian Penelitian	iv
Daftar Isi	v
Daftar Gambar/Ragaan	vi
Daftar Tabel	vi
Daftar Lampiran	vi
Bab I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Permasalahan Penelitian	5
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengelolaan Tanah Adat	7
B. Konsep Perubahan Masyarakat	8
C. Karakteristik Umum Masyarakat Desa	10
D. Karakteristik Kultural Masyarakat Desa	10
E. Dinamika Hubungan Masyarakat Desa Pakraman dengan Tanah Adat	12
F. Kerangka Pikir Penelitian	14
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Jenis Penelitian	16
B. Lokasi Penelitian	16
C. Unit Analisis Penelitian	17
D. Jenis, Sumber dan Cara Memperoleh Data	18
E. Teknik Analisis Data	19
BAB IV GAMBARAN UMUM WILAYAH KABUPATEN GIANYAR DAN KABUPATEN BANGLI	
A. Kondisi Wilayah Kabupaten Gianyar	21
B. Kondisi Wilayah Kabupaten Bangli	24
C. Penataan Wilayah: Desa Dinas dan Desa Adat	26
D. Struktur Kepengurusan Masyarakat Adat	28
Bab V SISTEM PENGELOLAAN TANAH ADAT DI BALI	
A. Pengakuan Tanah Adat (Milik) Desa Pakraman yang Belum Tuntas	32
B. Pengaturan Tanah Adat (Milik) Desa Pakraman	38
BAB VI DINAMIKA PENGELOLAAN TANAH ADAT	
A. Perubahan Cara Pandang Terhadap Makna Tanah	47
B. Perkembangan Tanah Adat	48
C. Dinamika Perkembangan Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Adat	50
D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Dinamika Perkembangan Tanah Adat	55
BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	60
B. Saran	61
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR GAMBAR/RAGAAN

1. Kerangka Pemikiran	15
2. Pura Milik Desa Pakraman di Pejeng.....	34
3. Gambar/foto Pemanfaatan Tanah <i>Ayahan</i> Desa oleh <i>Krama</i> . Tanah <i>PkD</i> yang digunakan untuk: a) <i>merajan</i> , b) <i>gedong daja</i> , c) <i>balai dangin</i> , d) <i>balai dauh</i> , e) <i>dapur</i> , f) <i>jineng</i> , dan g) <i>tebo</i> , serta h) <i>tanah ayahan desa berupa tegalan atau sawah</i> . <i>Lampiran</i> .	
4. Contoh Sertipikat asal <i>AyDs</i>	37
5. Skema Pengaturan Tanah Adat	40
6. Upacara Keagamaan (<i>Odalan</i>) di Besakih	44
7. <i>Ngayah</i> tenaga (membuat sesajen/mejajitan) bagi ibu-ibu rumah tangga	44
8. <i>Ngayah</i> bagi laki-laki (memperbaiki bangunan Pura di Panglipuran)	44
9. Berbagai bentuk “ <i>ngayah</i> ” <i>krama</i> adat Desa Pakraman Teges Kanginan, Kecamatan Ubud, Gianyar	45
10. Dinamika Pemanfaatan/Penggunaan Tanah Adat	52
11. Dinamika Penguasaan Tanah Adat	54
12. Proses Pensertipikatan Tanah Adat	55
13. Diagram Perbandingan Jumlah Tanah Adat di Bali	56

DAFTAR TABEL

1. Jenis Penggunaan Tanah di Kabupaten Gianyar, Tahun 2012	22
2. Penduduk dan Tempat Ibadah di Kabupaten Gianyar, Tahun 2010	23
3. Kontribusi Per Sektor bagi Pendapatan Asli Daerah di Gianyar	24
4. Jenis Penggunaan Tanah di Kabupaten Bangli	25
5. Bentuk-bentuk <i>Ngayah</i> Menurut Golongan <i>Krama</i>	43

DAFTAR LAMPIRAN

1. Peta Penggunaan Tanah di Kabupaten Gianyar;
2. Peta Wilayah Administratif Kabupaten Bangli;
3. Gambar/foto Pemanfaatan Tanah *Ayahan* Desa oleh *Krama*, untuk *pekarangan(PkD)* dan *tegalan atau sawah (AyDs)*.
4. Sertipikat yang berasal dari Tanah *AyDs*:
 - a. Buku Tanah HM 278/Kubu An. I Wayan Sadia (sisa pemecahan);
 - b. Buku Tanah HM 279/Kubu An. I Wayan Ngeyor (pembelian dari I Wayan Sadia);
 - c. Buku Tanah HM No. 2181/Kubu An. I Wayan Ngeyor (asal pemecahan HM 58);
 - d. Buku Tanah HM No. 2184/Kubu An. I Wayan Ngeyor (asal pemecahan HM 58);
5. Contoh Surat Keterangan bukan tanah *AyDs/PkD* dari Bendesa Adat.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

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 bermasyarakat menetap dengan bercocok tanam, maka pemilikan dan penguasaan tanah menjadi masalah yang sangat mendasar, karena tanah mempunyai fungsi pokok menunjang kehidupan manusia. Penguasaan terhadap tanah merupakan permasalahan penting dalam keagrariaan, karena dari titik inilah akan ditentukan bagaimana struktur agraria yang akan terbangun, akan berkaitan erat dengan struktur masyarakatnya¹. Mengingat pentingnya fungsi tanah², 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).

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. Hubungan manusia dengan benda hanya mempunyai makna jika hal itu merupakan hubungan aktivitas. Dalam hal tanah, aktivitas itu adalah penggarapan dan penguasaannya. Ini berarti akan mencakup hubungan orang-orang yang langsung atau tidak langsung terlibat dalam proses produksi, misalnya hubungan antara pemilik tanah dengan penggarap, antara penyakap dengan buruh tani, antara sesama buruh tani, dan sebagainya. 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 masyarakat. Merupakan suatu kenyataan, bahwa setiap pembangunan (yaitu fisik) selalu akan membutuhkan tanah (dalam arti ruang). 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.

¹ Wiradi, Gunawan, 1984, *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria*, (hal 290-1) dalam S.M.P. Tjondronegoro dan G. Wiradi (eds). 1984, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*, Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia, Jakarta.

² Perhatikan juga Tara Wiguna, I Gusti Ngurah, 2009, *Hak-Hak Atas Tanah Pada Masa Bali Kuna Abad X – XI Masehi*, Udayana University Press, Bali, hal. 1.

Dalam kehidupan masyarakat Bali di masa lalu, tanah³ bersifat magis-religius bahkan kadang-kadang disakralkan, berfungsi untuk mencukupi kebutuhan bersama masyarakat, namun di era globalisasi saat ini, menciptakan fenomena tanah sebagai “komoditi ekonomi” yang mempunyai nilai sangat tinggi. Tanah merupakan suatu bentuk investasi yang menjanjikan keuntungan besar. Fungsi tanah cenderung berubah menjadi komoditi murni, dengan fungsi ekonomi yang semakin dominan dan berpotensi mematikan fungsi sosial tanah. Dalam sistem ekonomi kapitalis, kebebasan tanpa batas untuk menciptakan pendapatan pribadi dan membelanjakan sesuai dengan kemauannya. Motif kepentingan individu yang didorong oleh filsafat liberalisme kemudian melahirkan sistem ekonomi pasar bebas, yang mengalirkan kapital, barang dan jasa, juga informasi, teknologi, gagasan, citra dan regulasi⁴, yang pada akhirnya melahirkan ekonomi kapitalis. Ringkasnya, saat ini pemilikan tanah cenderung dapat dipersamakan 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*).

Memahami jiwa, watak maupun raga masyarakat adat saat ini, tentulah berbeda dengan memahami kultur dan struktur masyarakat adat diwaktu lampau. Hakekatnya, paling tidak harus memperhitungkan era sebelum dan ketika proses modernisasi serta era globalisasi saat ini. Pada era penjajahan Belanda, khususnya pada masyarakat Bali sudah mulai mengalami masalah pertanahan, misalnya diabaikannya keberadaan tanah adat dan pola kepemilikan tanah mulai bergeser dari persfektif sosial ke individu. Setelah Pemerintah Republik Indonesia, kemudian menjadi harapan bagi pengakuan hak atas tanah adat. Hanya saja, dalam realitasnya pemerintah “*menggantungnya*” karena tanah adat hanya diakui apabila masih ada, serta pelaksanaannya tidak bertentangan dengan undang-undang yang lainnya.

Hal ini menyulitkan untuk pengesahan tanah adat. Penanganannya pada setiap era pun berbeda. Pada era Soekarno, tanah diperuntukkan bagi rakyat, sehingga ada tanah tertentu (tanah negara) yang bisa dimanfaatkan untuk rakyat. Pada era Soeharto ketika proses modernisasi, persfektifnya adalah investasi. Tanah-tanah ini dikelola untuk kepentingan investasi (seperti perkebunan, pertambangan dan sejenisnya). Hak atas tanah adat pun, seringkali mengalah untuk kepentingan investasi. Hal ini mendapatkan kritik pada era globalisasi (terutama era reformasi), sehingga muncul reforma agraria, dengan

³ 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.

⁴ Sunyoto Usman, 1998, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, hal. 8

perspektif tanah untuk rakyat. Hanya dalam pelaksanaannya masih menemui banyak kendala.

Ketidak-jelasan atau menggantungnya keberadaan tanah adat (tanah ulayat), karena lembaga hak ulayat tidak akan ditur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk mengatur⁵, namun secara konstitusional eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya diakui dan dilindungi sebagaimana amanat pasal 18 B ayat (2) UUD 1945⁶, 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)⁷.

Sampai saat ini regulasi pengesahan hak atas tanah adat masih menjadi masalah (belum berjalan dengan baik)⁸, sehingga ketidakpastian atas kepemilikan tanah adat masih terjadi di tengah-tengah masyarakat. Kendati desa pakraman mengatur wilayahnya serta mengatur penggunaan tanah ulayatnya sendiri, tapi kepemilikan oleh desa pakraman dan penetapan batasnya belum jelas dari segi hukum. Belum jelas berarti tidak ada bukti kuat yang mendukung kepastian dan perlindungannya⁹. Beberapa tanah-tanah adat memang mendapatkan perlakuan yang baik dari negara¹⁰, seperti hutan adat di Tenganan (Karangsem, Bali), karena tidak pernah diganggu pemerintahan siapa pun, termasuk kerajaan di masa lalu. Hanya saja pengakuan negara mengenai hak ulayat melalui beberapa peraturan daerah tersebut belum tuntas. Walaupun dalam kenyataannya tanah ulayat masyarakat tersebut ada, namun tidak ada kejelasan/kepastian hukum dari aspek subyek, obyek dan status tanahnya.

Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, yang dimaksud dengan Desa Pakraman ialah kesatuan masyarakat hukum

⁵ 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.

⁶ 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".

⁷ 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".

⁸ Untuk memastikan keberadaan tanah ulayat harus dilakukan penelitian sebagaimana amanat Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

⁹ Laporan kegiatan anggota Dewan Perwakilan Daerah Bali, yang diwakili oleh I Kadek Arimbawa pada Sidang Paripurna DPD di Gedung Nusantara V Kompleks Parlemen, Senayan—Jakarta, Selasa, tanggal 6 April 2010.

¹⁰ Hal tersebut dapat diketahui dengan telah dikeluarkannya peraturan-peraturan daerah yang mengatur masalah hak ulayat seperti di Provinsi: Riau (Kabupaten Kampar), Bali, Sumatera Barat, Banten (Kabupaten Lebak), Sulawesi Selatan (Kabupaten Tana Toraja), Kalimantan Timur (Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Luwu Utara); lihat Julius Sembiring, dkk, 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, hal. 3.

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). Dalam penataan desa pakraman, antara kahyangan dan desa pakraman tidak terpisahkan. Sebagai subyek hukum, desa pakraman memiliki tanah ulayat berupa tanah pekarangan desa, tanah ayahan desa, dan tanah pelaba pura kahyangan tiga. Kini, hanya eksistensi tanah pelaba pura yang memiliki dasar hukum yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah juncto Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK/556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura Sebagai Badan Hukum Keagamaan yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah. Sedangkan tanah-tanah lainnya, sudah terganggu sejak lama oleh berbagai kepentingan. Karena itu, sekarang harus ada pemilahan dari benang kusut ini. Kepemilikan tanah harus diletakkan dalam kerangka pembangunan masyarakat. Hak adat atas tanah harus diletakkan dalam persfektif itu.

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. Berdasarkan data hingga akhir 2011 di Kabupaten Gianyar terdapat kasus adat (4 tapal batas desa) yang masih dalam tahap penyelesaian, yaitu Tapal Desa Ketewel – Desa Guwang, Tapal Desa Buruan – Desa Bedulu, Tapal Desa Keramas – Desa Medahan, dan Tapal Desa Singapadu – Desa Celuk¹¹.

Penegasan kepemilikan hak adat atas tanah, harus diperjelas. Hal ini tentu basisnya adalah hukum adat. Hukum pertanahan haruslah berbasis kepada hukum adat, karena undang-undang menyatakan hal itu. Kepemilikan tanah yang pertama (asli) di Indonesia adalah kepemilikan adat. Setelah itu, baru kepemilikan negara kerajaan,

¹¹<http://yuliutomo.blogspot.com/2012/02/pidana-adat-tinjauan-kasus-adat-di-bali.html>, diunduh tanggal 2 April 2013;

swapraja (kolonial) dan negara republik. Negara (Republik Indonesia) ingin mendasarkan hukumnya pada hukum yang asli, sehingga harus dilakukan dengan konsisten. Dengan perspektif seperti ini, harusnya pengelolaan tanah adat dilimpahkan kepada masyarakat. Suatu kenyataan bahwa di Bali masih terdapat adanya corak masyarakat tradisional, transisional serta modern dan bahkan kelompok masyarakat yang tidak dapat dikategorikan ke dalam salah satu bentuk ini. Dengan sendirinya properti yang unik dari desa-desa adat tersebut memerlukan perlakuan berbeda dalam memahaminya.

Penelitian ini terinspirasi oleh pengelolaan tanah adat dalam perkembangan pengaturan hukum agraria nasional. Studi tentang tanah adat khususnya di Propinsi 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*¹². 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.¹³ 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.¹⁴ 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 kerangkaantisipasi tuntutan hukum tanah nasional yang tidak cukup mengakomodir kepentingan hukum adat.

B. Permasalahan Penelitian

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, dapat dirumuskan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana sistem pengelolaan¹⁵ tanah adat pada masyarakat desa adat di Gianyar dan Bangli Provinsi Bali?

¹²S. 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

¹³Suwitra, 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

¹⁴Lihat 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.

¹⁵Lingkup sistem pengelolaan tanah adat dimaksud adalah suatu siklus yang meliputi perolehan, penggunaan, pemanfaatan, pemeliharaan, pemindahtanganan, serta pengawasan terhadap kepemilikan tanah adat oleh desa *pakraman*. Pengertian pengelolaan ini mengacu pada Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang *Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah* yang menyatakan bahwa: " Pengelolaan

2. Bagaimana gerak dinamis penyesuaian diri dalam pengelolaan tanah adat ditengah modernisasi kehidupan masyarakat adat di Gianyar dan Bangli?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan:

- a. Sistem pengelolaan tanah adat di Gianyar dan Bangli, Provinsi Bali
- b. Dinamika penyesuaian dalam pengelolaan tanah adat terkait dengan modernisasi kehidupan masyarakat desa adat di Gianyar dan Bangli.

2. Manfaat Penelitian

- a. Secara akademis, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan pengayaan studi Sosiologi Hukum, utamanya di bidang pengaturan (pengelolaan) tanah adat.
- b. Secara praktis, penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi bagi otoritas Pemerintah Daerah Provinsi Bali maupun otoritas pertanahan dalam pengaturan tanah adat di Provinsi Bali.

barang milik negara/daerah meliputi: a) perencanaan kebutuhan dan penganggaran; b) pengadaan; c) penggunaan; d) pemanfaatan; e) pengamanan dan pemeliharaan; f) penilaian; g) penghapusan; h) pemindahtanganan; i) penatausahaan; j) pembinaan, pengawasan dan pengendalian.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengelolaan Tanah Adat

Tanah¹⁶ dengan segala yang ada di dalamnya termasuk ruang di atasnya, dan tubuh bumi di bawahnya merupakan bagian dari kekayaan nasional¹⁷ atau aset yang dikuasai negara berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945¹⁸, sehingga negara sebagai suatu organisasi bangsa Indonesia memegang kekuasaan tertinggi termasuk dalam pengelolaan sumberdaya alamnya¹⁹. Sebagai perwujudan kebijakan negara dalam hal pengelolaan tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD 1945, negara menerbitkan UUPA sebagai pijakan hukum bagi penyelenggaraan kebijakan pengelolaan tanah, di mana hak menguasai negara melahirkan kewenangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yaitu: a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; dan c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Guna kelangsungan kehidupan berbangsa dan bernegara, negara telah memberikan kewenangan untuk melaksanakan ketiga fungsi utama tersebut diatas kepada BPN sebagai lembaga pemerintah nondepartemen melalui Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang *Badan Pertanahan Nasional*. Artinya, negara telah menunjuk BPN sebagai lembaga yang bertugas mengatur dan mengelola aset negara berupa tanah. Namun, pada kenyataannya hingga saat ini kelembagaan pertanahan belumlah optimal, antara lain dapat dilihat dari pengelolaan tanah yang ditangani oleh lebih dari satu lembaga, dan tidak terkoordinasi dengan baik. Pengelolaan administrasi tanah hutan, selama ini ditangani oleh Kementerian Kehutanan sedangkan BPN untuk tanah non hutan. Disamping itu, dalam hal pengelolaan aset (negara) atas tanah, BPN juga bekerja sama dengan Kementerian Keuangan sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 huruf (i) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006. Demikian juga, dalam hal pengelolaan tanah ulayat masyarakat hukum adat, sampai saat ini otoritas pertanahan terlihat masih gamang atau belum tegas.

¹⁶ Menurut Pasal 4 UUPA, pengertian tanah yang dapat diberikan hak adalah hanya permukaan bumi.

¹⁷ Menurut Pasal 1 ayat (2) UUPA, bahwa: Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional.

¹⁸ Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 ditentukan bahwa: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar besarnya kemakmuran rakyat".

¹⁹ Pasal 2 ayat (1) UUPA menyatakan bahwa: "Atas dasar ketentuan dalam 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 didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat".

Ketidaktegasan pengaturan atau pengelolaan tanah ulayat ini disebabkan sebagai akibat dari 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*)²⁰ 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 adat²¹. Tanah adat berada di bawah kekuasaan masyarakat hukum adat, yang tunduk pada ketentuan hukum adat dan bukanlah milik perseorangan tetapi milik kaum, suku, atau desa²². Dapat dikatakan, tanah adat di Bali merupakan tanah milik desa adat²³ (desa *pakraman*) yang pengaturannya atau pemanfaatannya disesuaikan dengan *awig-awig*²⁴ 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 sebutan²⁵ “*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*²⁶. Adapun pengelolaan tanah-tanah adat tersebut umumnya sudah diatur dalam *awig-awig*, baik mengenai perolehan, peralihan, pemanfaatan, pemeliharaan termasuk pemberian sanksi jika *krama* melanggar *awig-awig*.

B. Konsep Perubahan Masyarakat

Seandainya kita duduk (termenung) dengan tenang menyimak keadaan masyarakat di sekitarnya, mungkin terlintas suatu pertanyaan di benak kita yang memerlukan jawaban. Misalnya, apa yang sebenarnya membuat masyarakat itu tetap utuh walaupun terdapat banyak ancaman? Atau sebaliknya, mengapa masyarakat terus berubah dan berkembang? Adapun jawaban sepintas yang dapat kita bayangkan bahwa dunia di sekitar kita mengalami perubahan secara cepat dan berkelanjutan atau dunia kita ternyata tidak terdiri

²⁰ 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*).

²¹ 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).

²² Mochtar Naim, 1977, *Kedudukan Tanah Adat Dewasa ini*, Alumni, Bandung, hal. 4

²³ V.E Korn dalam Tara Wiguna, I Gusti Ngurah, 2009, op. cit., hal. 14

²⁴ *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*.

²⁵ Tanah ulayat di Bali disebut dengan *prabumian*, baca Boedi Harsono, 1997, op. cit., hal. 180

²⁶ Tara Wiguna, I Gusti Ngurah, 2009, op. cit., hal. 16

dari realitas yang artinya sama bagi setiap orang. Demikian juga halnya terhadap realitas perubahan masyarakat.

Isolasi merupakan persyaratan penting untuk terjadinya komunitas (desa adat) dalam gatra dan karakteristiknya yang khas. Faktor yang mencirikan adanya desa adalah isolasi fisik serta belum hadirnya teknologi komunikasi seperti surat kabar, majalah, radio, televisi, *handphone*, dan sebagainya serta moda transportasi. Adanya isolasi fisik suatu komunitas akan dapat mengakibatkan isolasi sosial dan kultural. Artinya, pada situasi atau kondisi semacam itu kontak sosial dan kebudayaan antara masyarakat (komunitasnya) dengan masyarakat lainnya yang sudah berkembang tidak terjadi secara intensif. Atau walaupun terjadi, adalah sedemikian rupa sehingga tidak mengakibatkan terjadinya perubahan berarti pada komunitas tersebut.

Pada situasi terisolasi, masyarakat berkembang menjadi suatu komunitas dengan karakteristik yang homogen. Pada masyarakat tradisional, masyarakat yang sangat terisolasi, memiliki sistem nilai serta norma-norma sosial yang jelas dan eksplisit yang membedakannya dengan kelompok masyarakat kota. Sedangkan ketika teknologi semakin maju, khususnya yang menyangkut teknologi transportasi dan komunikasi sebagai implikasi daripada pembangunan pariwisata di Provinsi Bali, maka terjadilah perubahan-perubahan di desa dan hubungan-hubungan pada masyarakat. Peningkatan kualitas dan kuantitas sarana dan prasarana transportasi modern semakin meningkatkan mobilita horizontal masyarakat. Masyarakat pedesaan pergi ke luar wilayah (ke kota kabupaten atau kota provinsi), baik dengan tujuan menetap maupun hanya bersifat sementara. Sebaliknya masyarakat kota pergi (masuk) ke desa-desa, baik untuk menetap maupun hanya berdarmawisata. Kontak-kontak yang dilakukan, khususnya masyarakat desa yang pergi ke kota, mengakibatkan terjadinya perubahan-perubahan sosial-budaya dikalangan masyarakat desa.

Perubahan-perubahan dan kejadian-kejadian hanya akan mendapatkan arti sosial, kalau hal-hal dimaksud diberikan makna oleh mereka yang hidup melalui itu dan mampu membentuknya. Dalam pengertian ini, kejadian-kejadian seperti masuknya mesin-mesin industri (termasuk industri pariwisata di Bali) dengan berbagai fungsi, pengalihan pada hubungan kepemilikan dan penguasaan tanah, atau keuntungan-keuntungan baru bagi penduduk, dapat disamakan dengan gerakan fisik yang menyentak petani di suatu tempat. Gerakan fisik yang dapat dilihat itu sendiri sesungguhnya tidak akan memberitahukan sesuatu kepada kita. Jika kita ingin mengetahui maknanya, maka harus ditanyakan, tidak saja mengenai maksud dari pelaku, tetapi juga arti dari tindakan itu, bagi mereka yang menyaksikan, serta bagi siapa hal itu ditujukan. Dengan demikian, arti realitas sosial dari perubahan pengelolaan tanah, tidak dapat dibaca dengan cara yang sederhana atau diterima demikian saja berdasarkan sifat dari dorongan itu sendiri. Arti dari proses ini, hanya ditetapkan oleh peralatan kebudayaan yang dimiliki oleh manusia individu yang bersangkutan, seperti peraturan-peraturan sosial, kepercayaan agama, kategori-kategori

pembicaraan moral, keikut-sertaan dalam sejarah, akan memberikan tingkat kebebasan interpretasi yang luas, dan dengan demikian mempengaruhi sejarah selanjutnya.

Berdasarkan pada kenyataan tersebut di atas, maka bahasan berikut fokusnya pada karakteristik masyarakat desa pada umumnya serta hubungan masyarakat desa adat dengan tanah, berguna untuk lebih memahami karakteristik perubahan pengelolaan tanah adat yang terjadi pada masyarakat desa adat di Bali secara lebih seksama.

C. Karakteristik Umum Masyarakat Desa

Desa secara umum memiliki beberapa ciri-ciri yang bersifat universal, misalnya desa sering dikaitkan dengan pertanian. Desa berfungsi sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil. Keterkaitan warga terhadap wilayah tertentu, yaitu untuk tempat tinggal serta untuk menyangga kehidupannya. Singkatnya, desa merupakan suatu komunitas kecil yang menetap di suatu tempat dengan beberapa ciri-ciri. *Pertama*, secara kuantitas, desa umumnya mempunyai jumlah penduduk kurang dari 2500 orang. *Kedua*, karena merupakan komunitas kecil, hubungan menjadi akrab dan serba informal. *Ketiga*, masyarakat desa tergantung pada pertanian (bercocok tanam), sebagai penghasil pangan. Dengan demikian, desa dan pertanian merupakan dua gejala yang belum terpisahkan.

Kegiatan bercocok tanam, memaksa kehidupan petani menetap di suatu tempat untuk menjaga dan menunggu panen (tanaman), karena pertanian dilakukan di tempat-tempat tertentu yang subur, maka petani cenderung tidak berjauhan satu sama lainnya. Keadaan ini, memungkinkan mereka untuk saling berhubungan secara aktif dan teratur sehingga mengakibatkan terjadinya akumulasi pengetahuan dan tatanan perilaku bersama yang keseluruhan terkemas dalam bentuk pola kebudayaan tertentu.

Berdasarkan faktor-faktor dimaksud, menimbulkan beberapa karakteristik masyarakat desa yaitu besarnya peran kelompok primer, dasar pembentukan kelompok (yaitu kondisi geografis), hubungan lebih intim dan awet, homogen, mobilitas sosial rendah. Disamping itu keluarga lebih difungsikan sebagai unit ekonomi. Jenis mata pencaharian berupa pertanian dan usaha-usaha kolektif dengan ciri kehidupan ekonomi pedesaan (*farmer*). Kepadatan penduduk rendah karena kehidupan di sektor pertanian memerlukan tanah luas. Karakteristik lingkungan masyarakat desa lebih banyak dipengaruhi oleh lingkungan fisik dan organik. Tanah dan kotoran (lumpur) merupakan bagian kehidupan masyarakat desa, sedangkan bagi masyarakat kota dimaknai bakteri. Lingkungan sosial-kultural berupa bangunan yang seragam, komposisi ras tidak beragam (keluarga homogen) serta kehidupan tidak kompleks.

Dengan demikian, dapat diringkaskan bahwa pada masyarakat desa pengelompokannya rendah, tidak berfariasi dan sederhana.

1. Polarisasi sosial masyarakat desa, lebih sedikit (sederhana), perbedaan (jarak sosial) antar lapisan sosial tidak besar serta dasar-dasar pembeda antar lapisan cenderung kaku;

2. Mobilita sosial rendah, baik yang bersifat horizontal (perpindahan tempat tinggal) maupun yang bersifat vertical (pergeseran status dari lapisan sosial). Sedangkan kota, mobilita sosial tinggi dan cenderung menekankan pada prestasi.
3. Interaksi sosial dengan jumlah yang sedikit dan tidak bervariasi karena area kontak lebih sempit, hubungan lebih bersifat informal atau personal, permanen, kuat dan awet.
4. Solidaritas sosial didasarkan pada kesamaan-kesamaan, sehingga hubungan bersifat informal dan non kontraktual. Sedangkan pada masyarakat kota didasarkan atas perbedaan-perbedaan, sehingga tercipta devisi kerja, spesialisasi dan hubungan saling ketergantungan. Pengawasan sosial pada masyarakat desa lebih ketat, disisi lain pada masyarakat kota toleransi sosial tinggi dan efektif pengawasan sekunder (peraturan tertulis). Kota lebih individuasi yaitu melepaskan diri dari kolektivitas.

D. Karakteristik Kultural Masyarakat Desa

Kondisi fisik alamiah, besar pengaruhnya terhadap pola budaya atau kultur masyarakat desa. Artinya perbedaan kondisi fisik alamiah masing-masing wilayah berimplikasi pada perbedaan kebiasaan-kebiasaan masyarakat desa. Keberagaman dalam pola kebudayaan (konkritnya: adat-istiadat atau tradisi tertentu) di antara masyarakat desa, ditentukan oleh keberadaan faktor-faktor yang mengintegrasikannya. Setiap kelompok masyarakat, atau satuan pengelompokan lainnya memiliki jenis kepercayaan tertentu.

Adaptasi yang kuat terhadap alam, mengakibatkan pola kebudayaan masyarakat terikat dan mengikuti karakteristik khas alam. Contohnya, pertanian sangat tergantung pada jenis tanah, kelembaban, ketinggian, topografi, curah hujan dan sebagainya. Pola adaptasi pasif terhadap lingkungan, karena rendahnya tingkat inovasi. Walau elemen-elemen alam bervariasi tetapi ajeg (teratur), sehingga tidak memerlukan hal-hal baru. Pola hidup lambat karena dipengaruhi oleh irama alam yang ajeg dan lamban. Masyarakat desa meniru pola tanaman tumbuh secara alami yaitu melalui proses-proses dan tahapan yang ajeg. Sehingga masyarakat desa sering dicap statis. Rendahnya kesadaran akan waktu, masyarakat tinggal menanti proses alami. Tanaman memiliki proses alami dengan paket waktu tertentu, terlepas dari campur tangan manusia. Sikap pasif, praktis dan bersahaja terlihat dari arsitektur rumah dan alat-alat pertanian.

Faktor alam mempengaruhi kepribadian masyarakat, karena kedekatan dengan alam, dikembangkan filsafat hidup yang organis yaitu segala sesuatu sebagai suatu kesatuan. Refleksi filsafat dimaksud berakibat pada tebalnya rasa kekeluargaan dan kolektifitas. Tebalnya kepercayaan pada takhayul merupakan proyeksi dari ketakutan dan ketundukan terhadap alam, karena tidak memahami dan menguasai alam secara benar. Standar moral yang kaku, absolut atau final tanpa perlu dikompromikan lagi.

E. Dinamika Hubungan Masyarakat Desa Pakraman dengan Tanah Adat

Karakteristik daerah Bali sangat tampak dari kehidupan Agama Hindu, adat, dan budaya yang menyatu padu 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. Pada masyarakat tradisional, belum komersial, teknologi belum tinggi, terisolasi dan tingkat kebutuhan bersahaja, maka pembagian dan penggunaan tanah tidak terlihat peranannya. Sebaliknya pada masyarakat desa pertanian yang maju, usaha pertanian komersil dan telah menjadikan tanah sebagai kekayaan perorangan (*trait of private property*), maka pembagian dan penggunaan tanah memiliki bentuk dan peranan yang sangat jelas. Kondisi masyarakat pertanian yang maju ini, telah terdapat pola yang jelas mengenai pembagian tanah diantara penduduk dan tanah untuk kepentingan umum seperti jalan, bangunan-bangunan umum dan sebagainya, disamping pola penggunaan tanahnya.

Berdasarkan penggolongan luas pemilikan atau penguasaan tanah tersebut dapat diketahui stratifikasi sosial dalam masyarakatnya. Desa-desa dengan pola tradisional, yang pemilikan atau penguasaan tanahnya rata-rata sama luasnya (sama-sama luas atau sama-sama sempit), tidak terjadi stratifikasi sosial dan adanya mobilita vertikal merupakan gejala yang lumrah (terutama yang warganya memiliki tanah sama-sama luas). Artinya, pemilikan atau penguasaan tanah bukan merupakan penentu stratifikasi (kedudukan) sosial, yang lebih menentukan ada atau tidak adanya okupasi-okupasi lain di luar sektor yang menjadi alternatif bebas bagi warganya. Orang menjadi terpendang, bukan karena memiliki tanah pertanian luas, tetapi disebabkan karena berhasil menjadi pengusaha, pedagang, pengrajin dan sebagainya.

Sedangkan desa-desa yang warganya sebagian kecil memiliki atau menguasai tanah luas dan di sisi lain (sebagian besar) warga yang lain tidak (atau tanahnya sempit) memiliki atau menguasai tanah, menciptakan stratifikasi sosial yang tajam (sekaku sistem kasta), tidak memberi peluang terjadinya mobilita vertikal. Adanya stratifikasi sosial berdasarkan pemilikan atau penguasaan tanah di Jawa dapat diketahui dari pengelompokkan warganya menjadi: *kuli kenceng* (memiliki pekarangan dan sawah), *kuli karangkopek* (hanya memiliki pekarangan), *kuli gundul* (hanya memiliki sawah) dan *indung tlosor* (memiliki rumah di atas tanah orang lain). Pengelompokkan tersebut, memperlihatkan status kepemilikan tanah seseorang yaitu masyarakat yang memiliki tanah serta tidak memiliki tanah. Pengklasifikasian yang lebih realistis harus juga memperhatikan apakah pemilikan tanah tersebut merupakan milik individu atau milik bersama dalam masyarakatnya.

Sejalan dengan perkembangan jaman dan adanya keragaman penduduk (terutama di kota) berimplikasi pada potensi besar munculnya fenomena rebutan tanah serta potensi konflik dan kesemrawutan dalam keragaman pola penggunaan tanah. Permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat subak, dapat diidentifikasi sebagai berikut: 3) Menyempitnya areal subak karena pesatnya perkembangan pembangunan pada subsistem pariwisata, sehingga terjadi alih fungsi lahan subak menjadi pembangunan perumahan atau fungsi lainnya; 7) Terancamnya kelestarian subak dan lingkungan, baik lingkungan alam maupun sosial budaya²⁷. Hilangnya tanah adat karena alam (digerus abrasi) sebagaimana diberitakan Bharatanews tanggal 16 Maret 2012 yaitu: “Bencana abrasi di sepanjang Pantai Tejakula, Kabupaten Buleleng, Bali, sampai saat ini belum bisa ditanggulangi. Bahkan sebaliknya, semakin parah. Ombak pasang di pantai tersebut bahkan telah menenggelamkan 15 hektar tanah adat milik Desa Sembiran”²⁸ Menurut I Wayan Sudirta, Anggota Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) asal Bali, saat ini ditengarai banyak tanah-tanah adat yang disertifikatkan dan menjadi tanah (*milik*: penulis) pribadi melalui permainan penguasa-pengusaha. Padahal, tanah adat tidak boleh disertifikatkan atas nama pribadi.²⁹

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 rebutan 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.

Contoh dampak sosial, adanya eliminasi ruang-ruang yang memiliki nilai budaya (*form of culture*) dan interupsi terhadap praktek-praktek budaya (*cultural practices*) berkaitan dengan budaya keruangan, penguasaan daerah pantai untuk kawasan wisata dan pembatasan akses umum bagi masyarakat, berkonsekuensi pada pergeseran makna, wujud dan praktek kebudayaan, serta struktur hubungan sosial di masyarakat. Dapat diprediksi bahwa pembangunan di Kabupaten Gianyar dari waktu ke waktu akan semakin kompleks. Kealfaan mengidentifikasi dan menindaklanjuti kekompleksitas ini serta kecenderungan mengedepankan sektor favorit (*tourism*) merupakan akar terjadinya lingkungan yang tidak seimbang dan pembangunan yang tidak berkelanjutan. Beragamnya kepentingan, meningkatkan pendapatan dari segi ekonomi, mengkonservasi kebudayaan, mempertahankan kualitas lingkungan, serta meningkatnya intensitas masing-masing

²⁷<http://www.otsusbali.org/wp-content>; diunduh Agustus 2007, hal. 12.

²⁸<http://bharatanews.com/berita-1079-di-bali-tanah-adat-lenyap-digerus-abrasi.html>, diunduh 31-1-2013.

²⁹<http://nasional.kompas.com/read/2011/09/12/18145791/Kasus-kasus.Tanah.Berkaitan.dengan.Adat> Jakarta. Kompas.com; diunduh 2-2-2013.

kepentingan, sudah menjadi keharusan diciptakannya suatu mekanisme perencanaan yang merangkul komponen-komponen kepentingan yang ada, termasuk pemerintah, kaum ahli, golongan elite dan konglomerat, dan masyarakat kebanyakan³⁰. Jika tidak, hanya dalam hitungan waktu akan menuju kesuatu titik, dimana segalanya berlalu tanpa bisa diperbaiki dan diraih kembali.

F. Kerangka Pikir Penelitian

Dalam kehidupan sehari – hari, pada masyarakat adat tercermin sifat religious, sosial, kekeluargaan, dan hubungan yang harmonis sesama warga masyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat, kerukunan menjadi dasar ikatan. Setiap warga masyarakat, merasa bangga ketika dapat mengabdikan untuk kepentingan masyarakatnya. Sebagai akibat dari kemajuan yang dicapai dalam proses pembangunan sebelumnya, pesatnya perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta pengaruh globalisasi, masyarakat akan menghadapi perubahan. Hanya saja, yang tidak mungkin dihindari adalah kegiatan pembangunan nasional akan semakin terkait erat dengan perkembangan internasional³¹. Jika hubungan resiprokal yang bersifat makro tersebut dianalogikan pada tataran lebih mikro, dapat diasumsikan bahwa keberadaan dan dinamika yang tumbuh dalam kehidupan dalam suatu keluarga dipengaruhi dan sekaligus mempengaruhi kehidupan masyarakat adatnya.

Dalam dinamika masyarakat yang ditandai dengan pesatnya ilmu pengetahuan dan teknologi, maka pada masyarakat adat timbul kesadaran untuk meningkatkan diri, untuk mengikuti perkembangan kehidupan masyarakat yang semakin maju. Hal ini menyebabkan terjadinya perubahan sosial, yang berpengaruh pada pergeseran nilai budaya masyarakat. Nilai – nilai yang telah mapan dalam kehidupan masyarakat mengalami perubahan, antara lain terjadinya pergeseran nilai sakral berubah menjadi *profane*, dan nilai agama bergeser menjadi nilai ekonomi. Dengan terjadinya perubahan nilai dalam masyarakat, maka timbulah kepentingan pribadi yang dapat berbenturan dengan kepentingan masyarakat.

Asumsi dasar semacam ini mengandung pemikiran bahwa dalam masyarakat adat sebenarnya terdapat beberapa macam fungsi yang memiliki kontribusi penting bagi keteraturan sosial dan memberikan arah adaptasi terhadap perubahan sosial. Sehingga pertanyaannya sekarang adalah apakah masyarakat adat masih dapat diharapkan berfungsi menjaga keteraturan sosial dan memberikan arah adaptasi terhadap perubahan sosial? Semakin sering dirasakan masyarakat saat ini, bahwa perbedaan pendapat dan kepentingan yang terjadi di antara pemimpin dan masyarakatnya, semakin sulit dicarikan titik temunya.

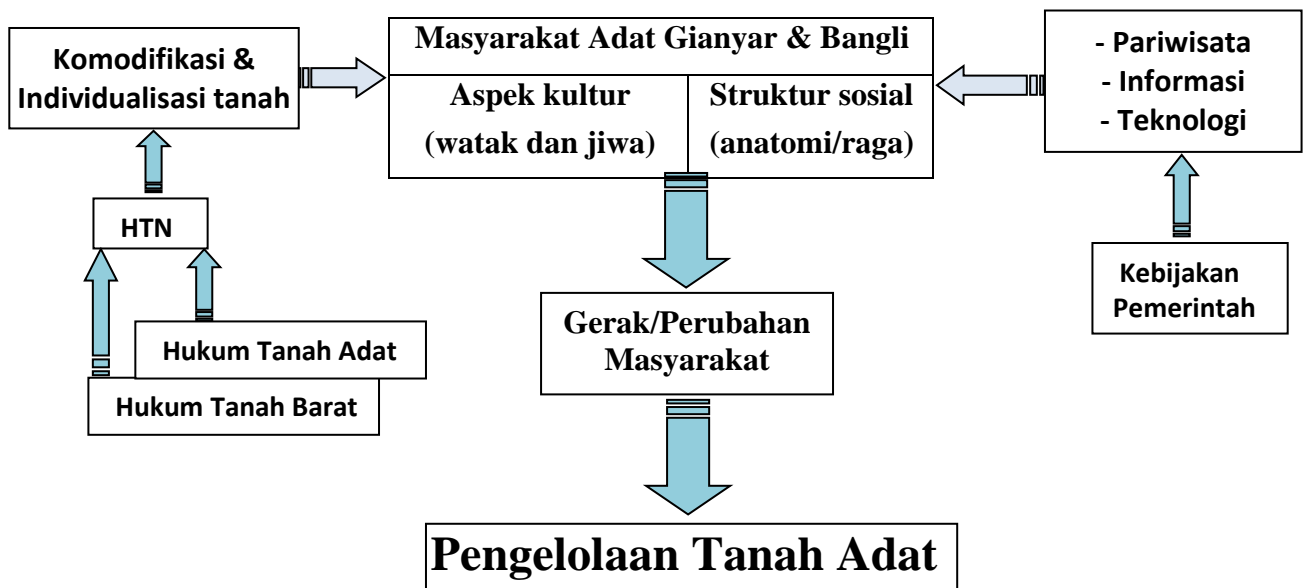
³⁰Suartika, G. A. M, 2007, *Perencanaan dan Pembangunan Keruangan: Perwujudan dan Komunikasi antar Kepentingan dalam Pemanfaatan Lahan*, Jurnal, Permukiman Natak, Vol. 5 No. 2-8-2007, Bali: 62 – 108;

³¹ Sunyoto Usman, 1998, *op. cit.*, hal. 3

Dapat dikatakan bahwa arah adaptasi sistem pengelolaan tanah adat sangat terkait dengan aspek kultur (watak dan jiwa) serta aspek struktur sosialnya.

Dalam hal pengelolaan tanah adat, pemilikan dan penguasaan tanah merupakan bagian yang sangat esensial dalam keseluruhan sistem agraria yang berlaku, karena akan menentukan tingkat dan distribusi kesejahteraan masyarakat di dalamnya. Akibat dari adanya perbedaan pemilikan dan penguasaan *economic resources*, akan timbul pengelompokan pendapatan (kaya, menengah dan miskin)³². Demikian pula untuk sektor pertanian, karena faktor penguasaan tanah menjadi penentu kegiatan usahatani serta termasuk distribusi hasilnya di antara pelakunya. Fenomena tingginya konversi tanah merupakan dampak dari kecenderungan sistem ekonomi kapitalis³³ yang sangat menjunjung tinggi kepemilikan pribadi dalam penguasaan tanah. Dalam penelitian ini dipelajari konsep dan dinamika penguasaan terhadap tanah menurut hukum adat Bali (lihat ragaan berikut), yang ciri utama tidak mengenal bentuk penguasaan yang mutlak, adanya sifat inklusifitas, larangan untuk memperjual belikan tanah dalam arti sebagai komoditas pasar, serta tanah sebagai pemersatu dan sarana untuk mempertahankan komunitas. Penguasaan tanah menurut hukum adat Bali tampaknya memiliki kearifan yang tinggi, yang sesungguhnya akan lebih mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat secara berkeadilan.

Ragaan 1: Kerangka Pemikiran



³² Ibid, hal. 82

³³ Perhatikan juga Bustami Rahman, 2007, *Kemelut Lahan Pertanian di Jawa, Evolusi Versus Involusi*, UBBPress, Pangkal Pinang, hal. 9, yang menyatakan bahwa proses komersialisasi di pedesaan Jawa erat kaitannya dengan pertumbuhan kapitalisme industri di negara-negara Barat.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang terfokus pada persepektif fungsional. Metode kualitatif dipilih, karena penelitian ini berupaya memahami kata-kata tertulis dan atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati³⁴, 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 berhubungan³⁵. Untuk memahami struktur, perlu ditemukan dan didefinisikan fungsi dari bagian-bagian itu dalam masyarakat adatnya. Sistem pengelolaan tanah adat di Bali, merupakan struktur yang mempunyai fungsi tertentu, dimana masing-masing kelompok memainkan suatu peranan dan setiap pelaksanaan membantu bekerjanya sistem pengelolaan tanah adat tersebut. Paling tidak, dalam struktur dimaksud dapat dipilah menjadi dua kategori yaitu pemimpin (orang yang menjadi panutan) dan massa (anggota masyarakat biasa).

B. Lokasi Penelitian

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. Di satu sisi, ada gejala pesatnya kemajuan disektor pariwisata belakangan ini, namun di sisi lainnya sistem pengelolaan tanah adat masih eksis dilakukan oleh masyarakatnya dalam kehidupan sehari-harinya. Dahulu sebelum pariwisata berkembang kegiatan seni hanya semata-mata untuk upacara keagamaan dengan itikad *ngayah*, namun semenjak kepariwisataan berkembang, seni mulai dibisniskan untuk meladeni pariwisata, tidak hanya seni tari dan seni tabuh juga seni lukis, seni pahat yang kesemuanya memiliki daya tarik tersendiri bagi para wisatawan. Di Gianyar banyak obyek wisata yang dapat dikunjungi, dari yang klasik peninggalan tempo dulu sampai yang modern hasil imajinasi masa kini. Obyek wisata peninggalan sejarah misalnya Mandala Wisata Samuan Tiga, Istana Negara di Tampaksiring, Goa Gajah, Yeh Pulu, Pura Darma Durga Kutri, Candi Tebing Tegallingah, Pura Selukat, Obyek wisata Alam Sidan,

³⁴ Moleong, Lexy J. 2010, *Metodelogi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung, hal.4

³⁵ Lihat Bahrein T. Sugihen, 1997, *Sosiologi Pedesaan (Suatu Pengantar)*, PT Raja GrafindoPersada, Jakarta, hal. 62-63.

Museum Pendet maupun wisata arkeologi yang memiliki nilai historis yaitu asal mula kerajaan Bedahulu di Blahbatuh, sedangkan obyek wisata modern seperti *Bali Safari and Marine Park*, *Bali Bird Park* (Taman Burung Citra Bali International), obyek wisata bahari yang sangat bagus digunakan untuk lokasi surfing seperti Pantai Lebih, Pantai Saba, Pantai Cucukan, Pantai Masceti, maupun Pasar Seni di Sukawati yang terkenal dengan berbagai macam barang-barang kerajinan tangan serta cenderamata dengan harga yang murah dengan kualitas yang bagus.

Posisi Gianyar sangat strategis sekali baik dilihat secara geografis maupun dari sudut pandang lalu lintas perjalanan wisata di Bali. Desa-desanya kabupaten yang terkenal karena prestasi artistiknya di bidang kerajinan patung, perak, lukisan, kesenian dan sejenisnya terletak ditepi jalan utama Denpasar-Gianyar- Klungkung-Karangasem. Perjalanan dari Denpasar ke ujung timur Pulau Bali atau perjalanan yang datang dari Karangasem ke Denpasar akan melintas daerah-daerah Gianyar. Wisatawan yang datang ke Bali melalui Bandara Ngurah Rai, akan melihat pesona desa-desa Gianyar di tepi jalan ketika mereka mengikuti trip ke arah timur, sedangkan wisatawan yang masuk ke Bali melalui pelabuhan Padangbai akan melewati desa-desa seni Gianyar dalam perjalanannya menuju Sanur, Kuta atau Nusa Dua. Setiap desa yang dilalui itu memiliki daya tarik yang khas sehingga dapat disebut sebagai potensi dan daya pikatnya.

C. Unit Analisis Penelitian

Guna dapat memahami dan menemukan fakta (situasi sosial) yang menggambarkan dinamika pengelolaan tanah adat secara holistik, dalam penelitian kualitatif ini tidak menggunakan istilah populasi³⁶, tetapi digunakan unit analisis³⁷ desa adat (*desa pakraman*) sebagai sebuah organisasi yang mempunyai hak otonomi³⁸ (mengurus rumah tangganya sendiri) bersumber dari hukum adat setempat. Oleh karena unit kajiannya *desa pakraman*, maka informannya ditentukan berdasarkan tujuan tertentu yaitu individu yang mempunyai peranan dalam pengelolaan tanah adat yaitu para pengurus organisasi (*prajuru*). Prajuru (pemimpin) banyak mendominasi proses-proses dalam pengambilan keputusan, sedangkan masyarakat (anggotanya) merupakan kelompok yang mengikutinya.

³⁶ Husaini Usman, 2010, *Metodologi Penelitian Sosial*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 82.

³⁷ Unit analisis adalah satuan yang diteliti bisa berupa individu, kelompok, benda atau suatu latar belakang peristiwa sosial seperti misalnya aktivitas individu atau kelompok sebagai subyek penelitian (Hamidi, 2004, hal. 75).

³⁸ Menurut Suasthawa Dharmayuda, I Made, 2001, *Desa Adat, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bali*, Upada Sastra, hal. 19 – 20, bahwa isi dari otonomi desa pakraman mencakup: a) membuat aturan sendiri (*awig-awig*), b) melaksanakan sendiri aturan yang dibuat (melalui *prajuru*), c) mengadili dan menyelesaikan sendiri (dalam lembaga *Kherta Desa*) dan, d) melakukan pengamanan sendiri (melalui *pekemitan*, *pegebanan* dan *pecalangan*).

D. Jenis, Sumber dan Cara Memperoleh Data

1. Jenis Data

Dalam penelitian dengan menggunakan metode kualitatif, data yang dikumpulkan berupa kata-kata atau tindakan, naskah wawancara, catatan lapangan, gambar, video, tape, dokumen, atau memo dan lainnya³⁹. Mengacu pada hal tersebut, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data skunder. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari tangan pertama, atau langsung dari subyek atau obyek penelitian⁴⁰, meliputi: 1) sistem penguasaan tanah adat seperti asal-muasal tanah adat, prosedur dan syarat perolehan/pembagian tanah, peralihan, pemeliharannya; 2) hak dan kewajiban bagi warga/*krama* atau *prajuru*, serta sanksi yang diterapkan jika terjadi pelanggaran aturan; 3) bentuk pengaturan tanah adat, proses/tahapan dan substansi yang diatur dalam *awig-awig*; 4) bentuk pengakuan dan realitas pelaksanaan *awig-awig*.

Sedangkan data skunder dalam penelitian ini meliputi: *awig-awig* yang mengatur tanah adat, jumlah dan sebaran/lokasi tanah adat, penggunaan dan pemanfaatan tanah adat, bentuk-bentuk peralihan dan pemeliharaan tanah adat, besar dan kriteria penentuan kewajiban (*ayahan*⁴¹) bagi warga yang menguasai/memanfaatkan tanah adat, serta data pendukung seperti: letak geografis, batas wilayah, jumlah penduduk berdasarkan pendidikan dan mayta pencahariannya, status tanah secara umum, dan sebagainya.

2. Sumber Data

Sumber utama data dalam penelitian ini berasal dari *prajuru desa pakraman* yaitu *Kelian Adat, Patujuh, dan Panyarikan* serta *krama* yang memperoleh tanah adat, maupun data yang bersumber dari instansi pemerintah seperti Kantor Pertanahan Kabupaten, Kantor Pemda, maupun Kantor Desa (Desa Dinas) di Kabupaten Gianyar maupun Kabupaten Bangli.

³⁹ Moleong, Lexy J, 2009, *Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hal.157.

⁴⁰ Lofland, 1984, dalam Moleong, Lexy J, 2009, *ibid.* hal.157.

⁴¹ *Ngayahang* atau sering disebut juga *ayahan* merupakan beban kewajiban berupa imbalan jasa yang diberikan oleh anggota (*krama*) desa kepada desa *pakraman*, karena mereka menguasai atau memanfaatkan tanah adat baik untuk tempat tinggal dan atau untuk diusahakan sebagai tanah pertanian (sawah atau tegalan). Kewajiban *ayahan* dapat berupa material dan atau tenaga. Kewajiban menyerahkan uang (sering disebut *peturunan*) dan atau materi lainnya (sering disebut *pepeson* seperti: beras, janur, buah-buahan), dipergunakan untuk keperluan pelaksanaan aktivitas bersama (kegiatan desa *pekraman*). Sedangkan kewajiban *ayahan* tenaga (sering disebut *ngayah*), berupa keikutsertaan *krama* melaksanakan aktivitas yang dilakukan desa *pakraman* atau *Pura (khayangan desa)* seperti gotong-royong membuat, memperbaiki dan membersihkan tempat-tempat suci, serta mempersiapkan sarana/prasarana dan atau melaksanakan kegiatan upacara/upakara keagamaan. tenaga)

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah prosedur yang sistematis dan standar untuk memperoleh suatu pengumpulan data yang dibutuhkan sebagai dasar untuk melakukan analisis data. Untuk itu teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

- a. Wawancara dengan informan, adalah percakapan dengan maksud mengkonstruksi mengenai kejadian, kegiatan, organisasi, serta memverifikasi, mengubah, dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain.
- b. Studi dokumen dilakukan dengan cara melakukan tinjauan terhadap catatan-catatan, dokumen-dokumen, arsip, maupun peraturan perundang-undangan yang terkait sistem pemilikan dan penguasaan tanah adat di Bali.
- c. Metode observasi, merupakan kegiatan pengumpulan data atau informasi yang diperlukan dengan bantuan pancaindra (penglihatan atau pendengaran). Hasil observasi berupa aktivitas, kejadian, peristiwa atau kondisi tertentu guna memperoleh gambaran riil terkait dinamika pengelolaan tanah adat yang sudah dan atau sedang berlangsung di wilayah penelitian.

E. Teknik Analisis Data

Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, yaitu upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain⁴². Langkah-langkah yang diambil dalam analisis kualitatif ini adalah:

1. Penelitian awal seluruh data; Pada tahap ini peneliti menghimpun secermat cermatnya data yang relevan dengan pertanyaan penelitian yang diperoleh dari para informan mengenai bagaimana dinamika sistem pengelolaan tanah adat. Dalam tahap ini, akan dikumpulkan baik data primer maupun data sekunder sebagaimana uraian pada angka 4. a di atas.
2. Reduksi data dengan membuat abstraksi; Pada tahap ini peneliti memilah, menyaring, meringkas dan menyeleksi dengan cermat data yang telah diperoleh melalui wawancara, studi dokumen maupun observasi. Terhadap data yang tidak diperlukan/tidak relevan mulai disortir/dibuang, selanjutnya disederhanakan menjadi pokok-pokok pikiran (abstraksi).
3. Pembuatan abstraksi dalam satuan-satuan informasi terkecil yang mengandung makna dan dapat berdiri sendiri; Pada tahap ini peneliti mulai menyederhanakan data penelitian yang telah relevan menjadi unit-unit informasi terkecil yang mengandung

⁴²Bodgan dan Biklen, 1982, dalam Moleong, Lexy J., 2009, *op. cit.*, hal. 248

makna tersendiri dan bersifat mandiri. Satuan-satuan informasi ini harus memiliki makna yang relevan dengan pertanyaan penelitian.

4. Pengelompokan satuan-satuan informasi terkecil dalam kategorinya masing-masing; Pada tahap ini peneliti terlebih dahulu membuat kategori-kategori berdasarkan panduan wawancara yang telah ditetapkan. Kategori ini berdasarkan keidentikan antara unit-unit informasi satu sama lain sehingga kemudian unit-unit tersebut dikelompokkan berdasarkan nilai/sifat kategorinya.
5. Penyusunan pernyataan proposional secara logis dari masing-masing kategori. Pada tahap ini peneliti membuat dan menyusun secara sistematis pernyataan-pernyataan argumentatif logis yang mewakili nilai/sifat informasi yang telah terkategori. Berdasarkan pengelompokan menurut kategorinya akan dibuat pernyataan mengenai bagaimana dinamika sistem pengelolaan tanah adat di Kabupaten Gianyar dan Kabupaten Bangli.

BAB IV
GAMBARAN UMUM WILAYAH
KABUPATEN GIANYAR DAN KABUPATEN BANGLI

A. Kondisi Wilayah Kabupaten Gianyar

1. Letak dan Batas Wilayah

Pulau Bali terkenal dengan keunikannya. Predikat sebagai Pulau Dewata memang layak disandang. Pada tiap sudut menurut tatanan 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 disebelah Timur serta selat Badung dan Samudra Indonesia disebelah Selatan. Luas Kabupaten Gianyar 36.800 Hektar atau 6,53% dari luas Bali secara keseluruhan, yang terdiri dari 7 (tujuh) kecamatan yaitu: Sukawati (5.502 hektar), Blahbatuh (93.970 hektar), Gianyar (5.059 hektar), Tampaksiring (4.263 hektar), Ubud (4238 hektar), Tegallalang (6.180 hektar) dan Payangan (7.588 hektar)⁴³.

2. Penggunaan Tanah

Kabupaten Gianyar yang terkenal sebagai daerah tujuan wisata dengan dukungan industri pengolahan baik skala besar sedang maupun kecil termasuk sub sektor industri kecil dan kerajinan rumah tangga, yang cukup dominan juga merupakan wilayah agraris. Wilayah tujuan wisata yang terkenal di Gianyar hampir tersebar di masing-masing kecamatan seperti: Ubud, Sukawati, Blahbatuh, dan Tampaksiring, namun dilihat dari jenis penggunaan tanahnya wilayah ini masih didominasi dengan usaha pertanian yaitu 30.865 hektar (84,65%), sisanya berupa non-pertanian sebesar 5.157 hektar (14,14%) dan perairan serta lain-lainnya 539 hektar (1,21 %), sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 1.

⁴³ Badan Pusat Statistik, *Gianyar Dalam Angka*, Tahun 2012.

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

Adanya dominasi tanah pertanian berupa sawah seluas 15.622 hektar (42,84 %) menunjukkan masih eksisnya *pesedahan* yang ada, sebagian besar berpengairan setengah teknis (97,81%), berpengairan sederhana (1,65%), dan sisanya berpengairan tradisional (0,54%). Dilihat dari persebarannya (lihat Lampiran 1), sawah terluas terdapat di Kecamatan Sukawati (2.705 hektar) yang terkecil di Kecamatan Tampaksiring (1.337 hektar). Sedangkan pertanian tanah kering terluas terdapat di Kecamatan Payangan (3.573 hektar), dan terkecil di Kecamatan Blahbatuh (652 hektar).

Dilihat dari luas wilayahnya, pada dasarnya Kabupaten Gianyar tidak mengalami perubahan wilayah, hanya saja sebagai konsekwensi 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.

3. Kondisi Penduduk, Sosial, dan Budaya

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. Ini berarti selama 10 tahun terdapat peningkatan jumlah penduduk sebanyak 35.814 jiwa atau rata-rata sebesar 0,91% setiap tahunnya. Dari jumlah

penduduk hasil sensus Tahun 2010 tersebut menunjukkan bahwa sebagian besar yaitu 419.971 jiwa penduduknya beragama Hindu (lihat Tabel 2).

Sesuai falsafah yang dianut masyarakat Gianyar pada umumnya, ritual kehidupan beragama senantiasa dikembangkan dan ditingkatkan untuk membina kerukunan dan menciptakan suasana yang kondusif. Kabupaten ini kaya akan nilai-nilai adat istiadat, kesenian, keindahan alam, warisan purbakala dan kerajinan seni. Potensi ini juga membawa Gianyar berpredikat sebagai gudang seniman. Sejarahpun telah membuktikan kalau Gianyar banyak melahirkan maestro seni, baik seni patung, seni lukis, seni tabuh, seni tari dan sebagainya. Warisan seni dan budaya yang tak ternilai itupun hingga kini masih berkembang seiring semangat *ngayah* masyarakat Gianyar dalam pengabdiannya sebagai insan ciptaan Tuhan (Ida Sanghyang Widi Wasa).

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 2011.

Kota Gianyar ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten Gianyar tanggal 2 April 2004 Nomor 9 Tahun 2004 tentang Hari Jadi Kota Gianyar. Sejarah berdirinya Kota ini tercatat sejak sekitar 236 tahun yang lalu yaitu pada tanggal 19 April 1771, ketika Gianyar dipilih menjadi nama sebuah keraton, Puri Agung yaitu Istana Raja (Anak Agung) oleh Ida Dewa Manggis Sakti. Sebuah kerajaan yang berdaulat dan otonom telah lahir serta ikut pentas dalam percaturan kekuasaan kerajaan-kerajaan di Bali. Berdasarkan bukti-bukti arkeologis. di wilayah Gianyar sekarang dapat diinterpretasikan bahwa munculnya komunikasi di Gianyar sejak 2000 tahun yang lalu karena ditemukannya situs perkakas (artefak) berupa batu, logam perunggu yaitu *nekara* (Bulan Pejeng), relief-relief yang menggambarkan kehidupan candi-candi atau goa-goa di tebing-tebing sungai (*tukad*) Pakerisan.

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 575⁴⁴.

⁴⁴ Badan Pusat Statistik Kab. Gianyar, Tahun 2011

Kepariwisata diharapkan menjadi sektor andalan yang mampu menggalakkan kegiatan ekonomi, mengkatrol sektor lain yang terkait, membuka lapangan kerja dan pada gilirannya meningkatkan pendapatan masyarakat daerah. Potensi kepariwisataan di Gianyar adalah obyek wisata berupa keindahan alam dan seni budaya yang bersumber dari agama Hindu yang cukup potensial.

Pendekatan melalui modal usaha dan investasi tercatat di Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi di Kabupaten Gianyar, jumlah usaha sub sektor industri kecil/kerajinan tahun 2011 sebanyak 22.726 unit usaha dengan tenaga kerja 68.382 orang, sedangkan nilai investasi pada industri kecil mencapai Rp. 2.140 triliun, dengan nilai produksi mencapai lebih dari 3.521 triliun rupiah. Pertumbuhan nilai investasi dan nilai produksi pada industri kecil kerajinan pada tahun 2011 menunjukkan nilai masing-masing 60,38% dan 99,86% dari pada tahun sebelumnya. Industri kecil kerajinan terdiri dari industri pertanian dan hasil hutan, industri logam mesin dan kimia serta industri aneka dan tekstil.

Laju pertumbuhan PDRB yang menggambarkan laju pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gianyar tahun 2011 adalah 6,76 %. Angka ini mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya sebesar 0,72 poin, meskipun demikian pertumbuhan ekonomi Gianyar masih lebih baik dari pada pertumbuhan ekonomi Bali pada umumnya. Kontribusi pertumbuhan ekonomi tersebut sebagian besar secara berturut-turut terdapat pada sektor perdagangan, hotel dan restoran (29,24%), sektor jasa (19,22%), sektor industri pengolahan (18,57) serta sektor pertanian (16,15%). Sedangkan yang sumbangannya kecil yaitu sektor tambang yaitu kurang dari 1% (lihat Tabel 3).

Tabel 3: Kontribusi Per Sektor bagi Pendapatan Asli Daerah di Gianyar

No	Jenis Sektor	Sumbangan (%)
1	Perdagangan, hotel, dan restoran	29,24
2	Industri pengolahan	18,57
3	Jasa	19,22
4	Pertanian	16,15
5	Angkutan dan komunikasi	4,34
6	Bangunan	5,50
7	Persewaan dan keuangan	5,30
8	Listrik, gas, dan air minum	1,10
9	Penggalian/tambang	<1

Sumber resmi Pemerintah Kabupaten Gianyar Tahun 2010.

B. Kondisi Wilayah Kabupaten Bangli

Kabupaten Bangli merupakan salah satu kabupaten di Bali yang tidak memiliki wilayah pantai. Secara administrasi Kabupaten Bangli terbagi menjadi 4 wilayah kecamatan yaitu: Susut, Bangli, Tembuku dan Kintamani (lihat Lampiran 2). Luas wilayah Kabupaten Bangli adalah 52.081 hektar atau 9,24% dari luas wilayah Provinsi Bali (563.666 hektar). Ibukota Kabupaten Bangli berada di kawasan perkotaan Bangli. Kecamatan Kintamani adalah 70,45 % dari luas wilayah kabupaten dan bahkan merupakan kecamatan terluas di Provinsi Bali (6,51% dari luas wilayah Provinsi Bali). Letak geografis Kabupaten Bangli berada antara 08^o 08' 30"- 08^o 31' 07" Lintang Selatan dan 115^o 13'43"-115^o 27' 24" Bujur Timur. Suhu udara rata-rata berkisar 24,9^o C, tingkat kelembaban 88, serta curah hujan berkisar 797 mm per tahun dengan ketinggian 100 - 2.152 m dari permukaan laut. Di bagian utara merupakan pegunungan yaitu Puncak Penulisan dan Gunung Batur dengan kepundannya. Danau Batur memiliki luas 1.067,50 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 4). Pemanfaatan sawah hanya terdapat di Kecamatan: Bangli, Susut, dan Tembuku sedangkan Kecamatan Kintamani didominasi pemanfaatan hutan, tegalan dan kebun.

Tabel 4: 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.

Berdasarkan hasil sensus penduduk Tahun 2000, penduduk Kabupaten Bangli sebanyak 192.681 jiwa dengan laju pertumbuhan penduduk Tahun 1990-2000 sebesar 0,92% per tahun. Sedangkan dari hasil registrasi penduduk, keadaan akhir tahun 2008 penduduk Kabupaten Bangli tercatat jumlahnya 213.808 jiwa dengan laju pertumbuhan untuk tahun 2000-2008 sebesar 0,41%, dengan kepadatan rata-rata 411 jiwa/km², sex rasionya adalah 99,50.

Jaman dahulu Kerajaan Bangli pernah memiliki peran yang amat penting terutama pada akhir abad ke-10 dan awal abad ke-11, masa jayanya pemerintahan Raja Udayana dan Dinasti Warmadewa. Berbagai prasasti dan catatan penting tentang sejarah perjalanan Bali banyak ditemukan di Bangli terutama di Pura Bukit Penulisan di utara Kintamani. Tatanan masyarakat dan dialek bicara masyarakat di daerah pegunungan Kintamani menunjukkan bahwa Bangli memegang peran penting dalam sejarah tatanan masyarakat Bali mula dan hingga kini masih terpelihara dengan baik. Masih konsistennya masyarakat dalam mempertahankan dan memelihara keajegan tatanan budaya hingga di jaman globalisasi ini, salah satu contohnya dapat dilihat di Desa Pakraman Panglipuran yang juga merupakan obyek dari penelitian ini.

C. Penataan Wilayah: Desa Dinas dan Desa Adat

Berdasarkan Pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pembagian daerah di Indonesia atas daerah besar kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Bersumber dari amanat UUD 1945 tersebut, kemudian ditetapkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah⁴⁵. 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 saja 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, utamanya 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

⁴⁵ Undang-undang ini merupakan pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 22 Tahun 1999 merupakan pengganti dari UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

menyangkut adat istiadat, budaya dan agama *krama*.⁴⁶ 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 ditetapkannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman*⁴⁷. 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 Propinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata *krama* pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun-temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga*⁴⁸ atau *khayangan desa*

⁴⁶Wawancara dengan Bapak Krisna Prayudi (Kepala Desa Dinas Gianyar) pada hari Kamis, tanggal 11 April 2013. Menurutnya kedua lembaga ini terdapat sinergi, utamanya menyangkut tanah adat karang desa untuk tempat tinggal (*sikut satak*), dan tanah *ayahan* desa.

⁴⁷Perda ini merupakan pengganti dari Perda No. 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali.

⁴⁸*Kahyangan Tiga* terdiri dari tiga pura sebagai pusat pemujaan warga desa, yaitu: 1) Pura *Puseh* (tempat pemujaan Brahma, yang menciptakan alam beserta isinya); 2) Pura *Desa/Bale Agung* (tempat pemujaan Wisnu dengan fungsi memelihara alam beserta isinya); dan 3) Pura *Dalem* (tempat pemujaan Siwa, yang mengembalikan alam beserta isinya kepada asalnya).

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*”⁴⁹), 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. Otonomi desa *pakraman* meliputi kewenangan untuk membuat aturan (*awig-awig*), melaksanakannya (melalui *prajuru*), mengadili atau menyelesaikan sendiri jika terdapat pelanggaran *awig-awig*, serta bertindak untuk melakukan perbuatan hukum baik di dalam maupun di luar desa *pakraman*⁵⁰.

Desa *Pakraman* diikat oleh *awig-awig*, tradisi, dan tata krama. Dalam Desa *Pakraman*, kahyangan tiga menempati posisi hulu atau kepala, sehingga bagi Desa *Pakraman kahyangan* inilah pemberi inspirasi, kekuatan dan tempat memohon keselamatan untuk warga desa seluruhnya. Desa *Pakraman* dibatasi oleh wilayah tertentu sering disebut dengan “*Wewengkon Bale Agung*” atau sebutan lainnya. Misalnya untuk wilayah Desa *Pakraman Kelodan Tampaksiring* dinyatakan bahwa: *Jebar kekuwub wewidangannia mawates nyatur: ha) sisih wetan: Tukad Pakerisan; na) sisih kidul: Desa Pakraman Bukit; ca) sisih kulon: Desa Pakraman Eha; ra) sisih Kaler: Banjar Pakraman Buruan*⁵¹. Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat diketahui bahwa wilayah desa pakramannya berbatasan dengan sebelah Utara: Sungai Pakerisan, sebelah selatan: Desa *Pakraman Bukit*, sebelah Barat: Desa *Pakraman Eha*, dan sebelah Utara: Banjar *Pakraman Buruan*. Wilayah *Desa Pakraman* ini sepenuhnya diatur dan diurus oleh perangkat pimpinan *Desa Pakraman* yang disebut *Prajuru*, berdasarkan hak pengurusan wilayah yang lebih dikenal dengan sebutan hak ulayat desa adat. *Desa Pakraman* dapat terdiri dari satu atau beberapa *banjar*⁵² *pakraman*, tergantung pada banyaknya warga dan luas wilayahnya (*wewengkon*).

⁴⁹Awig-awig adalah aturan yang dibuat oleh krama desa pakraman dan atau *krama banjar pakraman* yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Tri Hita Karana* sesuai dengan *desa mawacara* dan dharma agama di desa *pakraman/banjar pakraman* masing-masing (Angka 11 Perda No. 3 Tahun 2001). *Awig-awig* ada yang tertulis, namun sebagian besar tidak tertulis. Untuk mengatur lebih lanjut ketentuan yang terdapat dalam *awig-awig* secara lebih terperinci, maka masing-masing *desa pakraman* dapat membuat peraturan yang lebih rinci yang disebut dengan *perarem*.

⁵⁰ Lihat Pasal 5 dan 6 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa Pakraman*;

⁵¹ Lihat *Pawos 1 Awig-awig Desa Pakraman Kelodan Tampaksiring, Gianyar*.

⁵²*Banjar* adalah komuniti berdasarkan wilayah, terdiri dari 100 sampai 200 rumah tangga, tersusun menurut pola tempat tinggal yang memusat dengan balai pertemuan bersama sebagai fokus; sedangkan menurut

D. Struktur Kepengurusan Masyarakat Adat

1. Struktur dan Fungsi Lembaga 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 adat⁵³ yang sampai hari ini masih diakui keberadaannya secara yuridis atau sosiologis. Berbeda dengan warga umumnya, masyarakat Gianyar disamping tunduk pada hukum negara (perundang-undangan RI) juga tunduk pada hukum adat, utamanya pada bidang-bidang kehidupan tertentu hukum adat justru berlaku sangat kuat⁵⁴.

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*. Pimpinan *prajuru desa pakraman* disebut *bendesa* atau *kelihan* desa, yang dibantu oleh unsur pimpinan lainnya, seperti *penengen*, *penyarikan* atau sebutan lain yang sesuai dengan fungsinya. Struktur organisasi desa *pakraman*⁵⁵ terdiri dari *Bendesa Adat*, *Petajuh*, *Penyarikan* (Sekretaris, terkait administrasi), *Petengan* dan *Baga-baga*. *Petajuh* (wakil) umumnya ada 3 yaitu: (1) *Petajuh parhiyangan* bertugas mengurus keagamaan; (2) *Petajuh palemahan* bertugas mengurus lingkungan, dan (3) *Petajuh pawongan* bertugas untuk mengurus hubungan antar manusia. *Petengen* (*juru raksa*) bertugas memegang kekayaan desa adat seperti *pelaba*. *Baga-baga* (seksi) ada 3 yaitu: *parhiyangan*, *palemahan* dan *pawongan*.

Wilayah desa *pakraman* yang luas dibagi menjadi beberapa *banjar* (*banjar* diketuai oleh *Kelihan Banjar*). Untuk wilayah *banjar* yang luas, dibagi menjadi

Perda Nomor 3 Tahun 2001, *banjar pakraman* adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian dari *desa pakraman*.

⁵³ Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar (Bapak Giripati): *Desa kala patra*, sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat Bali. Adanya perbedaan *dresta* antara masyarakat adat di bagian selatan dan timur berbeda dengan adat utara (Buleleng). Adat di Buleleng lebih sederhana/simpel. Contohnya bangunan pura hanya ada 1 (satu) *rong*, sedangkan Bali pada umumnya dalam pura terdapat banyak *rong*. Demikian pula dalam hal pengelolaan tanah adatnya tentu akan berbeda. Wawancara hari Selasa, tanggal 9 April 2013.

⁵⁴ Menurut I Made Meganada, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bangli: bahwa masyarakat Bali lebih takut pada hukum adat dari pada hukum negara, wawancara pada hari Senin, tanggal 15 April 2013.

⁵⁵ Wawancara dengan Anak Agung Wiyat, Wakil Majelis Madya Desa Pakraman Gianyar, seorang tokoh adat, seniman, serta sastrawan khusus Bahasa Bali, pada hari Sabtu, tanggal 13 April 2013.

beberapa kelompok wilayah tempat tinggal (diketuai oleh *Kelihan Tempek*)⁵⁶. Dalam melaksanakan tugas kesehariannya, *Kelihan Adat (Bendesa Adat)* dibantu oleh beberapa orang pengurus yang disebut *prajuru* desa adat.

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. Disamping itu, pada desa *pakraman* juga terdapat *pecalang* yang bertugas untuk menjaga keamanan dan ketertiban wilayahnya, utamanya dalam pelaksanaan tugas adat dan agama.

2. Sistem Kekeluargaan Purusa kaitannya dengan Pewarisan.

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 penerus 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. Penguasaan/pengelolaan harta warisan dapat dilakukan secara sendiri-sendiri (dibagi-bagi dan dimiliki secara individu sebagaimana umumnya di Indonesia) dan atau dimiliki secara bersama-sama oleh semua pewaris.

⁵⁶ Wawancara dengan Dewa Made Griya, seorang Bendesa Adat Gianyar, pada hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

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 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.

BAB V

SISTEM PENGELOLAAN TANAH ADAT DI BALI

A. 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. Sejalan dengan ketentuan tersebut, pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat serta hak ulayat secara konstitusional terdapat dalam UUD 1945⁵⁷ maupun dalam UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia⁵⁸. Sedangkan pengaturan hak ulayat secara organik terdapat dalam UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria (UUPA)⁵⁹.

Ketentuan dalam UUPA ini menegaskan bahwa bagi persekutuan hukum adat yang hak ulayatnya masih eksis diakui namun pelaksanaannya dimodifikasi atau dibatasi⁶⁰ disesuaikan dengan kepentingan nasional dan negara. Selain pembatasan tersebut, Budi Harsono⁶¹ juga memperkirakan kekuatan hak ulayat cenderung berkurang dengan semakin kuatnya hak pribadi (warga atau anggota masyarakat hukum adat) atas bagian-bagian tanah-ulyat yang dikuasai, sehingga hak ulayat tidak akan diatur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk mengaturnya. Bahkan lebih ekstrim lagi Abdurrahman⁶², 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 eksistensi hak ulayat, Pemerintah memerintahkan masing-masing daerah untuk melakukan penelitian dan pengesahan hak ulayat⁶³. Sejalan dengan perintah tersebut, beberapa daerah telah menetapkan keberadaan masyarakat adat dan hak

⁵⁷Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 menentukan 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".

⁵⁸Pasal 6 UU No. 39 Tahun 1999 menentukan bahwa: (1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum masyarakat, dan Pemerintah. (2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

⁵⁹Pasal 3 UUPA mengatur bahwa: "Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak-ulyat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-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".

⁶⁰ Budi Harsono, 1987, *op. cit.*, hal. 252.

⁶¹ *Ibid*, hal. 252.

⁶² Abdurrahman, *op.cit.* , hal. 99.

⁶³ Amanat untuk dilakukannya penelitian tanah ulayat dimaksud terdapat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

ulayatnya seperti: 1) Provinsi Sumatera Barat (Perda No. 9 Tahun 2000 tentang Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari); 2) Kabupaten Tana Toraja (Keputusan Bupati No. 222/II/2005 tentang Pengakuan Keberadaan Masyarakat Adat Toraja); 3) Kabupaten Kampar, Riau (Perda No. 12 Tahun 1999 tentang Hak Tanah Ulayat); 4) Kabupaten Lebak, Banten (Perda No. 32 Tahun 2001 tentang Perlindungan Atas Hak Ulayat Masyarakat Baduy)⁶⁴ serta Provinsi Bali (Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman)⁶⁵ 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*”⁶⁶, 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 bukti⁶⁷.

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. Bagi *krama* desa, tanah bukan sekedar dianggap sebagai sumber penghidupan (pertanian, perkebunan, pertambangan) secara ekonomi saja. Tanah adalah warisan dari para leluhurnya yang dikubur di dalam tanah itu. *Krama* desa *pakraman* secara spiritual menganggap tanah sebagai jalur hubungan dengan para leluhurnya. Rasa hormat dan terima kasih kepada para leluhur itu dibuktikan dengan menggarap dan memelihara tanah sebaik mungkin. Hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat desa secara komunal memberikan dasar yang amat kuat untuk menyelenggarakan hubungan lahir-bathin dengan para leluhurnya.

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 *pakrama*. Misalnya, mengenai urusan air irigasi, menjaga keamanan umum, pemindahan hak tanah, menyelesaikan perselisihan hak tanah, dan sebagainya. *Awig-awig* ini mengikat semua *krama* desa.

⁶⁴Julius Sembiring, dkk; 2007, op. cit., hal. 3.

⁶⁵Wawancara dengan Gupuh Sudiarta (Sekretaris II Majelis Madya Desa Pakraman Kabupaten Gianyar), pada hari Jumat, tanggal 12 April 2013.

⁶⁶*Krama Desa/Krama Banjar* adalah mereka yang menempati karang desa pakraman/karang banjar pakraman dan atau bertempat tinggal di wilayah desa/banjar pakraman atau ditempat lain yang menjadi warga desa pakraman/banjar pakraman. Banjar Pakraman adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian desa pakraman.

⁶⁷Wawancara dengan Anak Agung Wiyat, Wakil Majelis Madya Desa Pakraman Gianyar, seorang tokoh adat, seniman, serta sastrawan khusus Bahasa Bali, pada hari Sabtu, tanggal 13 April 2013.

Tanah *ayahan* desa *pakraman* adalah tanah milik yang merupakan salah satu harta kekayaan desa *pakraman* yang pengelolaannya dilakukan oleh *prajuru* desa sesuai *awig-awig*. Oleh karena merupakan tanah milik desa *pakraman*, maka tanah dimaksud tidak dapat disertipatkan atas nama pribadi⁶⁸. Tanah desa *pakraman*, inilah yang menurut peneliti disebut hak atas *druwe* atau hak atas *druwe* desa dalam UUPA). Tanah *druwe* (*druwe* berarti kepunyaan) juga lazim disebut tanah adat yang oleh beberapa pihak dikualifikasikan sebagai tanah ulayat⁶⁹ merupakan tanah bersama yang dikuasai dan dimiliki oleh desa adat secara komunal. Sebagian tanah komunal ini penguasaannya diserahkan (di-*derivatif*) kepada *krama* (anggota) desa adat secara individual, disebut Tanah *Ayahan* Desa. Tanah *Ayahan* Desa berupa pekarangan di Gianyar disebut dengan *PkD*, dan berupa tegalan atau sawah di Bangli disebut *AyDs*. Dengan demikian, terdapat tanah milik bersama (masyarakat adat) tetapi dapat digunakan untuk kepentingan pribadi (*krama* adat). Artinya, dilihat dari pengelolanya, tanah milik desa *pakraman* dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Tanah milik desa *pakraman* yang dikelola dan dimanfaatkan untuk kepentingan desa *pakraman* yaitu:
 - a. digunakan untuk bangunan seperti pura (lihat gambar 2), kuburan, dan sebagainya;
 - b. digunakan untuk memenuhi kebutuhan desa *pakraman* berupa tanah pertanian atau tegalan. Tanah ini biasanya digarap secara gotong royong (*ngayah*) oleh *krama*;
 - c. tanah *bukti* yaitu tanah yang diberikan (sifatnya sementara) pada *pemangku* atau *bendesa adat* selama menjabat, biasanya berupa tanah pertanian (sawah atau tegalan);



Gambar 2: Pura Milik Desa Pakraman di Pejeng

⁶⁸ Lihat Pasal 9 ayat (5) Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman*.

⁶⁹ Lihat Swasthawa Dharmayuda., I Made, 1987, *op. cit.*

2. Tanah milik desa *pakraman* yang dikelola dan dimanfaatkan untuk kepentingan *krama* secara individu, yang sering disebut pekarangan desa (*PkD* umumnya digunakan untuk tempat tinggal yang berupa bangunan rumah tinggal dan *mrajan* (disebut *sikut satak*)⁷⁰. Di Desa Panglipuran tanah desa pakraman selain berupa pekarangan desa juga terdapat tanah ayahan desa (AyDs) yang dikuasai oleh krama untuk pertanian berupa hutan bambu dan tegalan atau sawah (lihat Gambar 3.g dan h pada Lampiran 3).

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*** (cetak miring dan huruf tebal oleh peneliti), 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 tersebut⁷¹ 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;

⁷⁰Menurut Anak Agung Wiyat, (wawancara pada hari Sabtu, tanggal 13 April 2013), *sikut satak* adalah tanah pekarangan (*PkD*) yang digunakan untuk *merajan, gedong daja, balai dangin, balai dauh, dapur, jineng, dan tebo untuk ngubuh kucit*. Lihat Gambar 3: (a, b, c, d, e, dan f) pada Lampiran 3. *Sikut satak* (menurut penulis *sikut* berarti ukuran dan *satak* berarti 200) berarti ukuran 200 (sekitar 4 are), untuk setiap satu Kepala Keluarga. Sedangkan untuk keluarga pejabat disebut *sikut samas* (8 are). Ukuran *sikut satak* tersebut tidak sama (seragam) semuanya karena untuk ukuran dahulu menggunakan satuan berupa: *depa, langkah*. *Sikut Merajan* dengan hitungan langkah.

⁷¹Berkaitan dengan konversi ini, A.P Parlindungan, 1994, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, cetakan kedua, Mandar Maju, Bandung, hal. 6, menyatakan bahwa terdapat 5 (lima) prinsip yang mendasari dilakukannya konversi, yaitu: nasional, pengakuan hak-hak atas tanah terdahulu, kepentingan hukum, penyesuaian pada ketentuan konversi dan status *quo* hak-hak tanah terdahulu.

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 milik⁷²;

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 atas⁷³. Untuk pengkonversian dari hak-hak yang disebut dalam Pasal II Ketentuan Konversi UUPA dimaksud, diperlukan tindakan penegasan: 1) mengenai yang mempunyainya, 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*⁷⁴ yang diatur dalam hukum adat (*awig-awig*). Jadi masih terdapat kekosongan/kekaburan norma

⁷²Menurut Pasal 21 UUPA bahwa: (1) Hanya warga-negara Indonesia dapat mempunyai hak milik, (2) Oleh Pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya. Berdasarkan amanat ayat (2) tersebut, kemudian terbit Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.

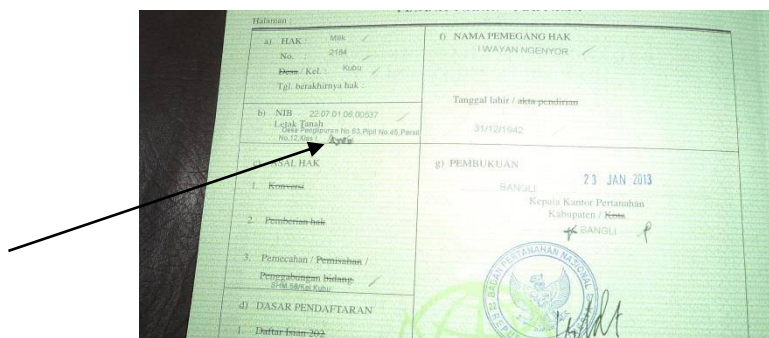
⁷³Lihat juga Romawi III Penjelasan Umum UUPA yang menyatakan bahwa: “Adapun hak-hak yang ada pada mulai berlakunya undang-undang ini semuanya akan dikonversi menjadi salah satu hak yang baru menurut Undang-undang Pokok Agraria.

⁷⁴Berdasarkan Pasal 1 butir 9 Perda No. 3 Tahun 2001, bahwa: tanah *ayahan* desa *pakraman* adalah tanah milik desa *pakraman* yang berada baik di dalam maupun di luar desa *pakraman*.

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*. Ditunjuknya *Pura* sebagai badan hukum yang dapat memiliki Hak Milik atas tanah sesuai dengan ketentuan di atas, sehingga sejak 1986, persekutuan *pengempon pura* (dalam hal ini *krama adat* itu sendiri) baru dapat mendaftarkan tanah *laba pura* atas nama *Pura*⁷⁵. Ini berarti, pengakuan tanah *druwe* desa *pekraman* sehingga dapat disertipikatkan menjadi hak milik dilihat dari penggunaannya yaitu untuk *laba pura*. Dalam hal ini lembaga pura diasumsikan atau dapat dipersamakan dengan persekutuan yang berhak memiliki tanah dengan status hak milik.

Masalahnya, bagaimana tanah adat yang lain (selain *laba pura*), belum ada kepastian secara hukum; Masih menggantung. Ketidakjelasan 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 (lihat Gambar 4 dan Lampiran 4.a, 4.b, 4.c, dan 4.d). Resikonya, ada *AyDs* jika dibankan pihak bank tidak mau karena terkait *AyDs* milik adat⁷⁶.



Gambar 4: Contoh Sertipikat asal tanah *AyDs*

⁷⁵Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar, hari Selasa, tanggal 9 April 2013. Demikian juga menurut Kepala Bagian Tata Usaha Kanwil BPN Provinsi Bali, menjelaskan bahwa: *laba pura* sudah dapat disertipikatkan menjadi HM, karena subyeknya jelas yaitu *pengempon pura*. Sedangkan lembaga adat belum bisa ditunjuk sebagai subyek hak, wawancara hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

⁷⁶Wawancara dengan I Nyoman Adnyana, seorang pegawai Kantor Pertanahan Kabupaten Tabanan, tinggal di Desa Panglipuran, Bangli, pada hari Senin, tanggal 15 April 2013.

Konversi menjadi milik individu tersebut, dimungkinkan karena kurang pemahamannya 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*⁷⁷. 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. Bahkan tempat kegiatan yang berhubungan dengan aktivitas adat dapat dilakukan di *teba* sebagai *nista mandala (teben)* sesuai dengan konsep *Tri Mandala*. Tanah-tanah adat ini disebutkan sebagai “*druwe*” atau “*druwen*” desa (adat), berarti *gelah* (Bali) atau kepunyaan, milik, kekuasaan desa adat.

Tanah-tanah yang ada dalam wilayah (*wewengkon*) desa adat merupakan *druwe(n)* desa adat, kecuali tanah pribadi penuh. Jadi dari konsep *druwe* ini, tanah-tanah adat sebagai tanah ulayat ada dalam kekuasaan desa adat. Konsekuensinya muncul wewenang untuk mengurusnya, yang meliputi memelihara, memimpin peruntukannya, serta secara langsung memanfaatkan untuk kepentingan umum, seperti untuk *setra*, *pasar desa*, atau *balai desa*.

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.

B. Pengaturan Tanah Adat (Milik) Desa Pakraman

Agama raja berubah menjadi agama praja. Agama Hindu di Jawa disebut agama raja, karena raja yang mengatur semuanya yaitu mulai dari membangun pura, memelihara, menyiapkan upakara, melaksanakan upacara, dan seterusnya, sehingga rakyatnya hanya melaksanakan persembahyangan di pura. Namun, ketika agama Hindu datang ke Bali

⁷⁷Menurut Made Gita Arsana, selain memperoleh hak atas tanah yang berupa tanah *PkD* maka sebagai konsekuensinya juga wajib menggantikan kedudukan ayah angkatnya yaitu *Ngayah* ke adat, wawancara pada hari Rabu, tanggal 10 April 2013. Sedangkan menurut Kepala Desa Dinas Gianyar, menyatakan bahwa tanah adat termasuk hak ulayat. Warga hanya memanfaatkan/menggunakan terikat kewajiban desa adat, gotong royong, *ayahan/pepeson*, wawancara pada hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

berubah menjadi agama praja, artinya agama yang diatur dan dilaksanakan semua oleh rakyat, mulai dari membangun, memperbaiki, dan *ngodalin* sehingga agama Hindu di Bali sudah menjadi mendarah daging, dan sampai saat ini rakyat Bali tetap komit terhadap agama Hindu⁷⁸. Di Bali antara adat dengan agama menjadi satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan⁷⁹, sehingga pengelolaan tanah adat sangat terkait dengan pelaksanaan agama yang dianut warganya.

Tanah adat sebagai hak kepemilikan (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. Tanah-tanah adat seperti *PkD* dan *AyDs* yang dikuasai secara individu di dalamnya terkandung konsep *Tri Hita Karana*, yaitu berupa *Parhyangan* yang berwujud *Merajan*, *Pelemahan* yang berwujud wilayah perumahan, dan *Pawongan* yang berwujud anggota keluarga (sistem sosial) sebagai *krama banjar* dan *krama desa adat* diatur dalam awig-awig⁸⁰. Jadi penguasaan tanah adat ini secara ekonomis tidak hanya dimanfaatkan untuk meningkatkan kesejahteraan secara pribadi pemegangnya, tapi juga diabdikan untuk kepentingan bersama dalam bentuk pelaksanaan kewajiban berupa “*ayahan*” yang mempunyai dimensi sosial dan religius.

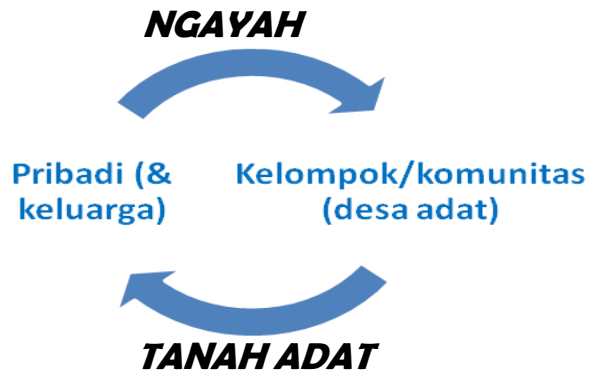
Dengan demikian implementasi konsep komunal religius akan sangat nyata dapat disaksikan terhadap status tanah adat yang dikuasai oleh individu sebagai *krama* desa adat. Diakui atau tidak hubungan antara tanah dengan adat sangat kuat, tidak mungkin untuk dipisahkan, misalnya mencangkul, slamatan, menjelang Nyepi ada ritualnya. Tanah-tanah adat sebagai tanah ulayat di wilayah penelitian merupakan tanah bersama yang dikuasai dan dimiliki oleh desa adat secara komunal. Sebagian tanah komunal ini “penguasaan/pemilikannya” diserahkan (di-derivatif) kepada *krama* (anggota) desa adat secara individual, untuk digunakan secara pribadi. Artinya tanah milik bersama tetapi dapat digunakan untuk kepentingan pribadi.

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 (lihat Gambar 5). Jadi semacam belakunya “*asas perlekatan*” (bukan *asas pemisahan*) antara bidang tanah dengan kewajiban *ngayah* pada desa adat setempat.

⁷⁸Wawancara dengan Anak Agung Wiyat, pada hari Sabtu, tanggal 13 April 2013.

⁷⁹Wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha, Kanwil BPN Provinsi Bali, hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

⁸⁰Menurut Gupuh Sudiarta (Sekretaris II Majelis Madya Desa Pakraman Kabupaten Gianyar), tiap-tiap desa adat mempunyai *awig-awig*. Induk *awig-awig* mengatur: *tri hita karana*. Wawancara hari Jumat, tanggal 12 April 2013.



Gambar 5: 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 memperbiki *kayangan tiga*. Sehingga seluruh tanah dibagikan pada masyarakat/krama⁸¹. 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 lestari desa adat, dilarang bagi krama desa untuk menjual atau memindahtangankan, karena tanah

⁸¹Wawancara dengan Gupuh Sudiarta (Sekretaris II Majelis Madya Desa Pakraman Kabupaten Gianyar), pada hari Jumat, tanggal 12 April 2013.

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)⁸², 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 hakeketnya merupakan tempat memuja rohnya para leluhur dalam keluarga tersebut sehingga tidak mungkin untuk dijual. Artinya, jika tanah pekarangan (PkD) dijual/dipindahtangankan⁸³ 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 besar yaitu biaya pelaksanaan ritual pembongkaran dan pembangunan kembali *merajan*.
- b) peralihan harus ada penukarnya (melalui tukar menukar)⁸⁴; 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 asal⁸⁵.
- 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 tuanya⁸⁶, 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*;

⁸²Wawancara dengan Kasi HTPT Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar (Bapak Wayan Sutita), hari Selasa, tanggal 9 April 2013.

⁸³ Menurut Pasal 9 ayat (3) Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman bahwa: "Setiap pengalihan/perubahan status harta kekayaan desa pakraman harus mendapat persetujuan paruman".

⁸⁴ Wawancara dengan Made Gita Arsana dan Nyoman Astawa, hari Rabu, tanggal 10 April 2013.

⁸⁵ Wawancara dengan Gupuh Sudiarta (Sekretaris II Majelis Madya Desa Pakraman Kabupaten Gianyar), pada hari Jumat, tanggal 12 April 2013.

⁸⁶Wawancara dengan Kepala Bagian Tata Usaha, Kanwil BPN Provinsi Bali, hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

4. Tanah yang dikuasai/digarap bukan milik pribadi, maka tanah adat tidak boleh disertipikatkan menjadi atas nama individu/privat⁸⁷. 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 adat⁸⁸. Terganggu atau berhentinya kewenangan kelompok komunitas/adat untuk mengatur tanah karena tanah adat disertipikatkan juga terjadi di Kota Padang, yaitu tanah ulayat *kaum* yang dikuasai anggota *kaum* berdasarkan *genggam bauntuik*, dikonversi menjadi HM, sehingga kewenangan kaum putus⁸⁹. Kondisi yang berbeda terjadi berdasarkan hasil penelitian di Kecamatan Susuk, Bangli, yang menyatakan bahwa tanah *AyDs* yang dikonversi menjadi HM atas nama *krama*, namun tidak mengakibatkan putusnya kewajiban (*ayahan*) ke desa adat⁹⁰.

Ketentuan adat di atas merupakan suatu cara untuk melestarikan tanah (sebagai sumber dan tempat hidup *krama*) sekaligus melestarikan lembaga adat yaitu dengan meningkatkan pemahaman *krama* agar tanah-tanah yang telah dikuasai/bukan dimiliki agar dijaga, dipelihara, dan dilestarikan. Dalam praktisnya menjaga, dikuasai dengan kewajiban. Hak menguasai melekat di dalamnya kewajiban melaksanakan tugas adat dilingkungannya. Jika tidak melaksanakan kewajiban atau tugas *ngayah*, tidak punya hak.

Krama pada hakekatnya merupakan warga dalam satu komunitasnya yang mempunyai kewajiban (disebut *tetegenan*) *ngemong* pura (wajib *ngayah* dan iuran/urunan serta *peson rerampe*) dengan syarat: *ngamong ayahan*, menikah dan mohon sendiri, sedangkan *tamiu* tidak ada kewajiban tersebut. Berdasarkan jenis kewajiban *ngayah*, *krama* dapat dibedakan menjadi: *pangarep*, *pangele*, *tapukan*, dan *balu* sebagaimana Tabel 5 berikut.

⁸⁷ Pasal 9 ayat (5) Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman* menyatakan bahwa: Tanah desa *pakraman* dan atau tanah milik desa *pakraman* tidak dapat disertipikatkan atas nama pribadi.

⁸⁸ Wawancara dengan Dewa Made Griya (Bendesa Adat Gianyar), pada hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

⁸⁹ Yurdi Apit, 2005, Skripsi, STPN Yogyakarta, tidak diterbitkan.

⁹⁰ Sudana Arta, I Wayan, Skripsi, STPN Yogyakarta, tidak diterbitkan.

Tabel 5: Bentuk-bentuk Ngayah Menurut Golongan Krama

No	Krama	Penguasaan Tanah PkD/AyDs	Bentuk Ayahan			
			Urunan	Rerampe	Tenaga	
					Mungkul	Separo*)
1	Pangarep	V	V	V	V	-
2	Pangele	-	separo	separo	V	-
3	Tapukan	V	V	V	-	-
		-	-	-	-	-
4	Balu	V	V	V	-	V
		-	separo	separo	-	V

Keterangan:

*) Ngayah sesuai dengan ke-*balu*-annya (laki-laki atau perempuan); *Mungkul* berarti penuh (*ngayah* laki dan atau perempuan), sedangkan *separo* berarti setengah; Besar kecilnya iuran (urunan), *rerampe* maupun *ayahan* sesuai *rembug/perarem*.

Krama adat mempunyai kewajiban adat (*tetegenan*) ada 2 model yaitu *mekarang* atau *tanpa karang*. *Mekarang* adalah *krama* adat yang menguasai tanah *ayahan desa*: *PkD* dan atau *AyDs*, mempunyai kewajiban *ngayah* penuh adalah *krama pengarep* maupun *balu*,⁹¹ sedangkan *tanpa karang* adalah *krama bukan pengarep* (anggota keluarga, termasuk *krama* yang tidak mempunyai *PkD*) disebut "*pengele*" atau "*ngempi*" wajib *ngayah* dalam bentuk *urunan* dan *rerampe separo (asigar)* sedang *ayahan tenaga* penuh (*mungkul*). *Tapukan* adalah *krama* yang usianya masih muda (belum dewasa menurut adat) misalnya anak kecil atau masih sekolah, tidak mampu atau belum pantas untuk melaksanakan kewajiban *ngayah*, sehingga bagi yang *mekarang* hanya dikenai *ngayah urunan* dan *rerampe*, sedangkan *krama tapukan* yang *tanpa karang* tidak wajib *ngayah*.

Sebagai upaya melestarikan lembaga *ngayah* tersebut, diwujudkan dalam bentuk bangunan "*Merajan*" maupun "*Pura*" yang merupakan sarana pengikatnya sehingga tanah *PkD* tidak boleh dikontrakkan seluruh tanahnya atau dijual pada bukan *krama* adat setempat. Warga/*krama* adat hanya memanfaatkan/menggunakan tanah adat, dan terikat pada kewajiban (*tetegenan/ngayah*) desa adat seperti melaksanakan gotong royong, *ayahan/pepeson*, dan sebagainya. Bentuk-bentuk kewajiban *Ngayah* pada desa adat dapat dikelompokkan menjadi:

a. *Ngayah tenaga* (gotong royong) saat ada upacara *odalan*, maupun pelaksanaan pembangunan (fisik).

1) *Odalán* merupakan suatu upacara (ritual) keagamaan yang dilakukan di *Pura Dalem*, *Pura Puseh* dan *Pura Desa*, *beji*, *praja pati*, penyepian, dan sebagainya. Dalam rangka mempersiapkan sampai dengan selesainya pelaksanaan upacara keagamaan (*odalan*) dimaksud, semua *krama* adat wajib *ngayah* (tenaga). Kewajiban *ngayah*

⁹¹ *Krama Balu* adalah keluarga yang pernah menikah, namun salah satu suami atau istrinya sudah meninggal atau sudah bercerai.

tenaga ini dilakukan oleh kepala keluarga laki-laki dan atau perempuan secara bergiliran dari masing-masing banjar yang ada.

- 2) Pembangunan fisik, yang sifatnya insidental misalnya *krama* secara gotong royong melaksanakan kegiatan membangun pura, maupun memelihara bangunan pura desa adat, dan dilakukan secara bergiliran dari masing-masing banjar yang ada. Namun, jika ada *krama* yang tidak dapat *ngayah* misalnya karena alasan bekerja, maka kewajiban *ngayah* tenaga dapat diganti dengan sejumlah uang yang disebut *mopog*.
- b. *Ngayah* berupa *peson* (uang dan atau *pedaging* dan atau *rerampe*), yang bentuk dan besarnya bervariasi sesuai kebutuhan masing-masing desa adat dan jenis kegiatannya. *Peson* berupa *pedaging* dalam bentuk sarana upacara seperti beras, telur kelapa, pisang dan sebagainya, sedangkan *rerampe* yaitu *jejaitan*. Adapun contoh giliran *ngayah* tenaga, bentuk *peson* dapat dilihat pada Gambar 6, 7, dan 8 berikut.



Gambar: 6) Upacara keagamaan (*Odalan*) di Besakih, 7) *Ngayah* tenaga (membuat sesajen/*mejejaitan*) bagi ibu-ibu rumah tangga dan, 8) bentuk *ngayah* bagi laki-laki yaitu memperbaiki bangunan pura di Panglipuran.

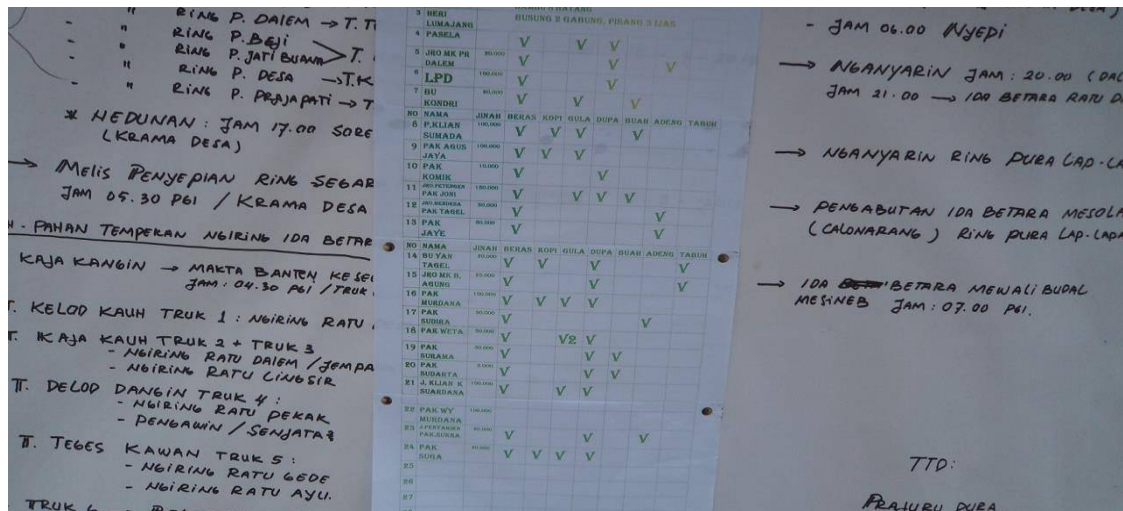
Peson berupa uang masing-masing *krama* berbeda, misalnya sebanyak 1 juta jika ada *karya* besar, sedang jika membangun tergantung habisnya (rata-rata 100 ribu rupiah)⁹². *Ngayah* berupa *peson* merupakan sumber keuangan desa adat. Disamping itu, saat ini desa adat juga mengelola KSU (koperasi serba usaha) Sariboga, dan parkir. Implikasinya, memperkecil urunan yaitu dulu 75 ribu (*mekarang*) atau 45 ribu (*tanpa karang*), sekarang menjadi 30 ribu⁹³. Contoh bentuk dan besarnya *peson* saat upacara *odalan* lihat Gambar 9 berikut.

Terkait dengan kewajiban *ngayah* bagi *krama* yang menguasai tanah adat ini adalah adanya kewajiban pembayaran pajak (Pajak Bumi Bangunan) oleh Pemerintah. Tahun 2006 terdapat Surat Keputusan dari Gubernur Bali yang intinya menyatakan bahwa tanah *ayahan desa* (PKD dan AyDs, termasuk *laba pura*) tidak dikenakan PBB⁹⁴. Namun Tahun 2003 ketentuan dalam Pasal 9 ayat (6) Perda Desa *Pakraman*

⁹²Wawancara dengan Made Gita Arsana dan Nyoman Astawa, hari Rabu, tanggal 10 April 2013.

⁹³Wawancara dengan Nyoman Astawa, pada hari Rabu, tanggal 10 April 2013.

⁹⁴ Lihat juga Pasal 9 ayat (6) Perda No. 3 Tahun 2001 tentang Desa *Pakraman* menyatakan bahwa: "Tanah desa *pakraman* dan atau tanah milik desa *pakraman* bebas dari pajak bumi dan bangunan".



Gambar 9: Berbagai bentuk “ngayah” krama adat saat *odalan* di Desa Pakraman Teges Kanginan, Kecamatan Ubud, Gianyar

dimaksud sudah dicabut/dihapus⁹⁵, karena bertentangan dengan Undang-undang No. 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan (PBB). Menurut ketentuan peraturan perundangan, pengenaan PBB adalah pada “*setiap jengkal tanah*” yang dimanfaatkan di Indonesia. Jadi semua *PkD* dan *AyDs* di Bali pada prinsipnya adalah merupakan terhutang pajak (obyek PBB) kecuali tanah *Laba Pura*. Namun apabila tanah *Laba Pura* dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi, maka ia termasuk dalam obyek pajak dan dikenakan SPPT (Surat Pemberitahuan Pajak Tanah)⁹⁶. Jadi apabila ada tanah adat baik *PkD* maupun *AyDs* tidak ditarik PBB, namun pada prinsipnya semua dikenakan pajak. Hanya saja ada yang ditarik langsung kepada masyarakat yang menguasai tanah namun ada juga yang ditanggung oleh pemerintah daerahnya. Faktanya pada beberapa Pemda seperti di Kabupaten Negara, SPPT-nya tetap terbit, tetapi pajaknya dibayar oleh Pemda, sedangkan di kabupaten lain, SPPT ini tidak disampaikan pada wajib pajak.

Tentunya pengenaan pajak (PBB) pada setiap jengkal tanah (termasuk tanah adat) ini oleh Pemerintah atas pemanfaatan/penggunaan sebidang tanah, pada akhirnya uang tersebut digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan (misalnya pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur untuk kepentingan umum: jalan, jembatan, dan taman kota, dan sebagainya). Pembayaran pajak dimaksud memang masuk akal, namun perlu juga dikaitkan dengan adanya kewajiban “*ngayah*” oleh krama atas penguasaan/pemanfaatan tanah tersebut. Artinya, atas obyek tanah yang sama, yang dimanfaatkan oleh subyek yang sama, wajib membayar PBB pada Pemerintah dan wajib *ngayah* pada desa adat. *Ngayah* itu kan sudah pajak, kenapa bayar pajak 2 kali. Pajak tanah sudah dibayar melalui *ngayah*.

⁹⁵ Perda Prov. Bali No. 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman.

⁹⁶ Wawancara dengan Iwan Agus Diansyah (Kepala Bagian Ekstensifikasi Pajak, Dinas PBB Kabupaten Gianyar) Iwan Agus Diansyah (Kepala Bagian Ekstensifikasi Pajak, Dinas PBB Kab. Gianyar), pada hari Kamis, tanggal 18 April 2013.

Ngayah tersebut lebih besar nilainya dari pada pajak⁹⁷. Pembangunan yang dilaksanakan masyarakat lebih besar daripada pembangunan yang dilakukan pemerintah.

Disamping ada kewajiban *ngayah*, *krama* mempunyai kewenangan (hak) seperti: mengeluarkan pendapat dalam *sangkepan*, dipilih dan memilih *prajuru*, memanfaatkan fasilitas desa/banjar pakraman, minta bantuan/pertolongan tenaga/*peson* untuk kepentingan upacara keagamaan dan atau dalam keadaan bahaya.

5. Fungsi Tanah Adat

Berdasarkan pola pemanfaatannya tanah adat (atau tanah ulayat) di Gianyar dan Bangli yang dikenal dengan sebutan tanah *druwe* desa mempunyai fungsi utama yaitu:

a. Tanah adat berfungsi ekonomi.

Pura di Gianyar dan Bangli memiliki dua jenis tanah yaitu tanah *Palemahan* dan tanah *Pelaba Pura*. Tanah *Palemahan Pura* adalah tempat dibangunnya bangunan suci (*pelinggih-pelinggih*) dan bangunan pelengkap yang menjadi pendukung kegiatan upacara di Pura seperti balai paruman, dapur, dan bangunan lainnya.

Sedangkan tanah *Pelaba Pura* adalah tanah yang dikuasai desa yang diperuntukkan dan digarap khusus untuk keperluan pembiayaan upacara rutin dan perbaikan pura. Tanah *Pelaba Pura* biasanya merupakan tanah pertanian atau perkebunan yang hasilnya diperuntukkan untuk keperluan Pura. Tanah *Pelaba Pura* adalah dukungan untuk melakukan kegiatan upacara agama dan pemeliharaan Pura itu sendiri. Tanah *Pelaba Pura* untuk mendukung pengadaan sarana-sarana secara keseluruhan upacara pada setiap kegiatan upacara keagamaan di Pura. Sebagian ada sarana-sarana upacara yang sulit didapat di pasaran umum karena nilai sarana atau benda itu tidak bernilai ekonomis atau nilainya secara ekonomis sangat murah dan serta jarang digunakan.

b. Tanah adat berfungsi sosial, yaitu tanah *druwe* desa yang digunakan untuk pasar, lapangan, *setra* (kuburan), dan sebagainya. Tanah adat ini digunakan, dimanfaatkan/peruntukannya untuk kepentingan bersama krama.

c. Tanah adat berfungsi keagamaan, misalnya tanah untuk bangunan pura, juga tanah yang digunakan oleh warga berupa: 1) Pekarangan Desa yang digunakan krama *negak* untuk tempat tinggal dengan kewajiban *ayahan*, serta 2) Tanah *Ayahan* berupa sawah, tegalan, *telajakan* yang merupakan tanah milik desa *pakraman* yang penggarapannya diserahkan pada *krama* desa dengan kewajiban *ayahan*. Sebagai fungsi keagamaan, *krama* desa memiliki kewajiban *ngayahan* yang berupa tenaga, yaitu menyediakan dirinya untuk *ngayah* ke desa *pakraman* dan Pura/Kahyanagan Desa seperti gotong royong membersihkan pura, memperbaiki pura maupun menyelenggarakan upacara

⁹⁷ Wawancara dengan Dewa Made Griya (Bendesa Adat Gianyar), pada hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

keagamaan yang memerlukan uang atau materi lainnya demi kepentingan desa *pakraman* dan Kahyangan Desa.

Konsep komunal religius dalam penguasaan dan kepemilikan tanah adat ada dalam ikatan kemasyarakatan dalam bentuk “*ayahan*” yang mempunyai dimensi sosial dan religius, artinya pemegang tanah adat diikat oleh kewajiban untuk mengabdikan kepada banjar dan desa adatnya di satu sisi, sedangkan di sisi lain wajib berbakti kepada Tuhan (*Ida Sang Hyang Widhi Wasa*) melalui *ayahan* ke pura. Jika dilihat sebagai suatu dinamika (juga terkait pengelolaan tanah adat di Bali) semua mempunyai prinsip yang sama, seperti air akan mengalir dari atas ke bawah/laut. Tetapi ada unsur pembeda yang nampak pada arah/jalan aliran air tersebut. Selama diperjalanan masing-masing mengalami riak-riak (kondisi) yang berbeda-beda. Inilah yang menentukan dinamika dalam masyarakat, termasuk dinamika pengelolaan tanah pada desa adat di Bali. Modal sosial berupa ritual atau kegiatan keagamaan dengan segala aktivitasnya ini merupakan pengikat (jati diri) masing-masing *clan/trah/soroh*.⁹⁸

⁹⁸ Wawancara dengan Prof. Dr. Sudjito, pada hari Senin, tanggal 15 April 2013.

BAB VI

DINAMIKA PENGELOLAAN TANAH ADAT

A. Perubahan Cara Pandang Terhadap Makna Tanah

“Tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Slogan inilah yang beberapa waktu lalu didengung-dengungkan oleh BPN RI sebagai otoritas pemerintah dalam bidang pertanahan. Tanah memiliki makna yang sangat mendalam bagi masyarakat Indonesia bahkan secara religius dan sosiologis. Konsepsi masyarakat Indonesia memandang tanah sebagai sesuatu yang sakral, sebagai pemberian Tuhan dan memiliki makna yang mendalam dalam kodratnya sebagai makhluk Tuhan. Bahkan bisa dikatakan pada masa yang lalu, tanah menjadi tolok ukur status sosial dalam masyarakat. Kemudian kita mengenal ada golongan tuan tanah dan para tuna kisma/tidak bertanah.

Tanah merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam kehidupan masyarakat. Entah itu pada masyarakat kota maupun masyarakat desa. Tanah memiliki nilai lebih tersendiri, maka dari itu banyak masyarakat yang lebih memilih menginvestasikan uangnya untuk membeli tanah dari pada menginvestasikannya ke suatu bidang usaha tertentu. Bahkan tidak jarang terjadi konflik vertikal maupun horizontal akibat dari sengketa tanah, tidak sedikit pula pertumpahan darah harus terjadi.

Dalam masyarakat Indonesia khususnya ada dua hal kelebihan tanah. *Pertama*, keunggulan dari sudut sifatnya, tanah merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meski pun mengalami keadaan-keadaan yang bagaimanapun juga masih bersifat tetap dalam kedaannya. *Kedua*, keunggulan dari sudut fakta, bahwa tanah merupakan tempat tinggal, dan tempat pemberi kehidupan.

Secara historis, Indonesia mengalami empat tahap perubahan kedudukan status tanah. *Pertama*, tanah dipandang sebagai alat produksi yang dikuasai secara komunal yakni pada masa pra-kapitalis. *Kedua*, tanah dipandang sebagai alat produksi yang dimiliki secara individual dan berfungsi sebagai komoditi. Ini terjadi pada periode kolonial Belanda yang dikenal sebagai tanah eigendom, tanah erfpacht dan tanah opstal, atau yang sering dikenal dengan istilah tanah-tanah dengan hak-hak barat. Namun, diluar hak-hak tersebut diakui juga tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia, seperti tanah adat. Tanah-tanah dengan hak-hak Indonesia yang belum terdaftar inilah yang dalam perjalanan sejarahnya banyak menimbulkan konflik di wilayah-wilayah tanah adat. *Ketiga*, kedudukan tanah dalam kerangka sistem yang populistik. Hal ini terjadi pada periode setelah kemerdekaan hingga jatuhnya pemerintahan Sukarno. UUPA 1960, spirit dan landasan filosofinya menganut sistem populistik. Karena itu dalam UUPA 1960 menegaskan perlu dilaksanakannya landreform sebagai syarat untuk pembangunan struktur agraria yang adil dan merata. Dalam konsep ini yang seringkali ditonjolkan adalah Hak Menguasai Negara (HMN). *Keempat*, paradigma kapitalistik yang menempatkan tanah sebagai komoditi dan menjadi alas bagi pertumbuhan ekonomi. Orde Baru merubah

paradigma pembangunan populistik menjadi paradigma kapitalistik. Tidak heran undang-undang yang keluar pertama kali di awal Orde Baru berkuasa adalah UU No. 1 Tahun 1967 mengenai penanaman modal asing. Kemudian pada tahun 1970-an strategi pembangunan pertanianpun meninggalkan landreform (UUPA 1960) sebagai syarat pembangunan pedesaan dan lebih memilih revolusi hijau dan perluasan perkebunan besar serta industri kehutanan sebagai jalan pintas untuk pembangunan ekonomi nasional.

Sangat menarik ketika kita berusaha melihat kondisi dan perkembangan masyarakat Bali dalam memandang tanah dan lingkungannya. Tidak berbeda jauh sebagaimana masyarakat Jawa melihat tanah sebagai sesuatu yang sakral dan penting. Ketika corak budaya agraris bagi mayoritas orang Bali, tanah adalah sesuatu yang memiliki posisi sakral. Dalam hal sakral pun tanah masih memiliki perbedaan nilai atau kualitas keutamaan. Pada satu sisi tanah adalah simbol bagi Dewi Sri, dewi padi, dewi kesuburan, dewi kemakmuran, Ibu Pertiwi, junjungan para petani. Tanah memiliki keutamaan, kemuliaan, sesuatu yang berharga ketika ia adalah sumber penghidupan secara fisik bagi orang Bali. Tanah adalah media bagi segala macam tanaman, segala sumber makanan. Di sisi lain tanah adalah tempat untuk membuang segala macam kotoran, bangkai, reged, leteh, dan hal-hal yang bermakna kurang baik/buruk lain sebagainya. Masyarakat Bali tradisional memuliakan tanah dalam kedua unsur paradoksnya, dalam arti merangkul perbedaan dua hal yang berlawanan, barangkali sebagai pengejawantahan dari konsep *rwabhinneda* (dua hal yang berbeda dan berlawanan)⁹⁹.

Di masa sekarang yang katanya modern, tentunya juga akan memiliki orientasi yang berbeda pula. Mau tidak mau, ternyata harus diakui bahwa industrialisasi adalah salah satu penyebabnya. Tanah dalam terminologi industri adalah kapital. Sebenarnya ini tidak jauh berbeda dengan pandangan orang Bali tradisional yang melihat tanah sebagai sumber kemakmuran. Namun dalam dunia industri, tanah tidak disikapi dengan holistik. Sisi sakralnya ditiadakan. Ia adalah modal yang dapat mendatangkan keuntungan atau diperjualbelikan. Tanah semata material dan fungsional. Tanah secara tradisional memiliki kompleksitas makna bagi orang Hindu Bali yang hidup dengan kebudayaan agraris. Tanah adalah penghidupan ekonomi sekaligus Dewi Sri yang sakral. Seiring pesatnya pembangunan modern, orientasi ini perlahan bergeser ke arah nilai ekonomi semata, yang mana dapat dilihat dari semakin banyaknya tanah yang dijual, terutama tanah sawah maupun juga melalui cara yang lain terhadap tanah yang dikuasai/dikelolanya.

B. Perkembangan Tanah Adat

Terbentuknya tanah adat di Bali memiliki cerita tersendiri yang bahkan dikemas dalam banyak versi. Ketika Bali masih berupa hutan belantara, pada awal abad kedelapan Masehi, seorang pertapa bernama Mahayogi Merkandya dengan 4000 orang pengikutnya

⁹⁹ <http://ibedbilabali.blogspot.com/search/label/adat>

datang ke Bali untuk kali kedua. Merekapun melakukan perabasan hutan untuk membuka wilayah baru. Proses perabasan hutan merupakan tonggak awal dari sistem pembentukan tanah adat di Bali¹⁰⁰. Dalam *lontar* Merkandya Purana secara tersirat gambaran sistem tanah adat Bali. Setelah hutan yang dibuka dirasa cukup, Sang Mahayogi Merkandya membangun *Kahyangan Desa* (pura untuk roh leluhur yang telah meninggal), dan membagikan tanah untuk pekarangan, sawah, dan ladang pada semua pengikutnya. Penyelenggara atau yang mengurus *Pura Kahyangan Desa* diserahkan pada “Desa”. Pada masing-masing desa dilakukan pembagian tugas/kewenangan yaitu¹⁰¹: 1) *Subak* mengurus masalah sawah, 2) *Pekaseh* mengurus dan menyelenggarakan pembagian air, dan 3) *Banjar* menyelenggarakan tata upacara kematian.

Seiring berjalannya waktu, kekuasaan berganti kekuasaan. Mahayogi Merkandya digantikan oleh beberapa kerajaan secara berturut-turut. Merkandya digantikan kerajaan Mayadanawa, kemudian digantikan kerajaan yang diperintah suami istri, Udayana Warmapada dan Gunapriya Dharmapatmi. Pada era kerajaan inilah kondisi Bali mengalami ketegangan-ketegangan berlatar belakang agama, karena banyaknya sekte-sekte Agama Hindu yang berkembang.

Dalam upaya penyelesaian konflik antara sekte ini, secara berturut-turut raja mendatangkan empat dari lima pendeta bersaudara yaitu Mpu Semeru, Mpu Ghana, Mpu Kuturan, dan Mpu Gujiaya. Pada masa Mpu Kuturan dan atas inisiatifnya diadakan *Pasamuhan Agung* (pertemuan besar). Dalam *Pasamuhan Agung* dicetuskan lima putusan, salah satunya merupakan putusan yang terkait dengan status tanah adat yaitu:

“Semua tanah-tanah pekarangan dan tanah-tanah yang terletak di sekitar Desa Adat atau Desa Pakraman yang berarti termasuk tanah-tanah Kahyangan Tiga adalah milik Desa Adat yang berarti pula milik Kahyangan Tiga dan tanah-tanah tersebut tidak boleh diperjual belikan”¹⁰².

Berdasarkan hasil putusan *Pasamuhan Agung* tersebut, terlihat bahwa pada era itu aturan tentang tanah adat sudah terbentuk, diakui dan ditaati oleh masyarakat setempat. Era raja yang berikutnya, sistem tanah adat mengalami perubahan. Hal ini disebabkan oleh bermunculan kerajaan-kerajaan kecil di Bali dan masing-masing raja memiliki hak keistimewaan tentang tanah adat. Pada masa kerajaan kecil ini muncul tanah *pecatu* yaitu tanah yang diberikan oleh raja kepada prajurit/atau tentara kerajaan yang berjasa. Sehingga banyak tanah yang seharusnya milik adat berubah menjadi tanah garapan pribadi.

¹⁰⁰ Disamping itu saat ini tanah adat dapat berasal dari pembelian. Menurut Bendesa Adat Desa Pakraman Teges Kanginan, Ubud (Bapak Wayan Tagel) menyatakan bahwa: dahulu pernah membeli tanah yang dijadikan laba pura. Saat itu, semua warga/krama banjar secara ramai-ramai berburuh panen padi bareng, setelah banyak hasilnya dibelikan tanah untuk banjar dan disertipikatkan atas nama laba pura. Wawancara pada hari Rabu, tanggal 17 April 2013.

¹⁰¹ Suasthawa Dharmayuda, I Made, 1987, op. cit., hal. 29.

¹⁰² Ibid, hal. 33.

Pada masyarakat Bali, tanah-tanah adat yang biasa disebut dengan Tanah Desa dapat dibedakan menjadi empat jenis. *Pertama* tanah Desa, biasa disebut dengan tanah *Druwe Desa* atau tanah *Druwe* yaitu tanah yang dimiliki atau dikuasai oleh desa adat yang digarap oleh individu-individu yang memenuhi syarat. *Kedua* tanah *Laba Pura* yaitu tanah-tanah milik desa (dikuasai oleh desa) yang khusus dipergunakan untuk keperluan pura. *Ketiga* tanah *PkD* adalah merupakan tanah yang dikuasai oleh desa yang diberikan kepada warga desa (*krama desa*) untuk tempat mendirikan perumahan yang lazimnya dalam ukuran luas tertentu dan hampir sama untuk tiap keluarga. *Keempat* tanah *AyDs* adalah merupakan tanah yang dikuasai oleh desa yang penggarapannya diserahkan kepada masing-masing *krama desa* dengan hak untuk dinikmati dengan kewajiban untuk memberikan “*Ayahan*” berupa tenaga maupun materi kepada Desa Adat.

Dari sini terlihat bahwa latar belakang terbentuknya sistem tanah adat di Bali memiliki konsep yang tidak sederhana. Latar belakang agama dan komunalitas sangat kental mempengaruhi terbentuknya sistem aturan tanah adat. Seperti konsep wilayah tanah adat Kahyangan Desa yang diusung oleh Mahayogi Merkandya atau pada masa Mpu Kuturan disebut dengan Kahyangan Tiga. Kahyangan Tiga merupakan tiga buah pura yaitu Pura Desa atau Bale Agung, Pura Puseh, dan Pura Dalem (Hulun Setra), untuk tempat ibadah bagi disetiap desa adat. Artinya, tanah yang ada diwewengkon (dimiliki) desa adat dapat dikelompokkan menjadi dua yaitu *pertama* tanah yang digunakan/dimanfaatkan untuk kepentingan desa adat (yang juga berarti bermanfaat bagi krama secara bersama-sama) yaitu tanah *druwe* dan Laba Pura. *Kedua*, tanah yang dimiliki desa adat, namun penguasaannya diberikan (diderivatiskan) pada krama penyungsong/pengempon pura dengan kewajiban *ngayah*, yaitu tanah *PkD* dan tanah *AyDs*.

Hubungan krama dengan tanah (adat) tidak selalu terkait nilai ekonomis, tidak sekedar hubungan subyek dan obyek, manusia sebagai pengguna dan tanah sebagai yang digunakan tetapi justru lebih dari itu. Khususnya untuk masyarakat adat Bali, pembentukan tanah adat yang berlatar belakang penyebaran agama. Dalam proses penyebaran agama, sebagian tanah digunakan tempat suci untuk menjalani ritual agama. Bagi masyarakat adat Bali mengganggu tanah adat sama saja dengan mengganggu agama. Bahkan untuk memasuki beberapa tempat di Bali seseorang diwajibkan menggunakan atribut tertentu untuk menghormati atau menjaga kesucian tempat tersebut.

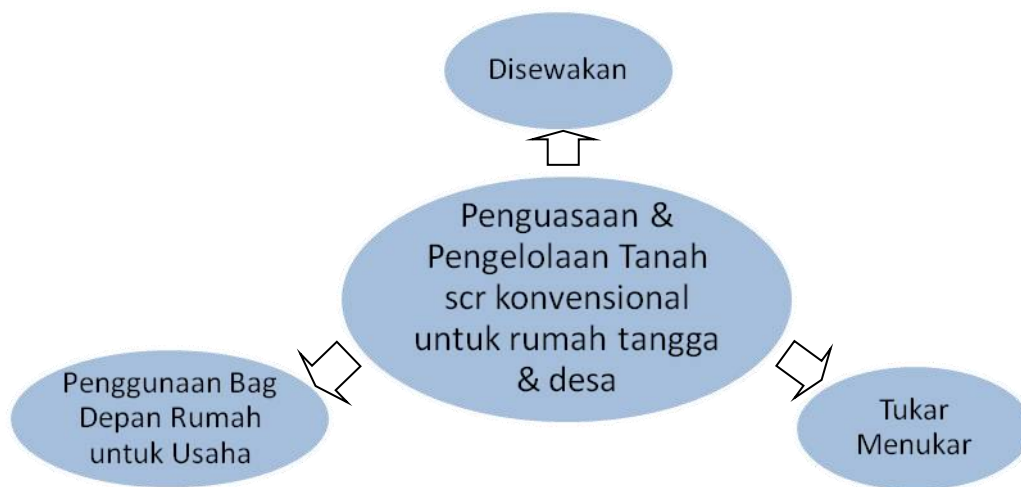
C. Dinamika Perkembangan Penguasaan dan Pengelolaan Tanah Adat

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 (lihat Ragaan 10).

Ragaan 10: 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 ditukar¹⁰³, 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

¹⁰³ Wawancara dengan I Made Gita Arsana, pada hari Rabu, tanggal 10 April 2013.

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 (lihat kembali bentuk dan jenis *ngayah* pada tabel 5 pada halaman 43).
- 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*.

Ragaan 11: Dinamika Penguasaan Tanah Adat

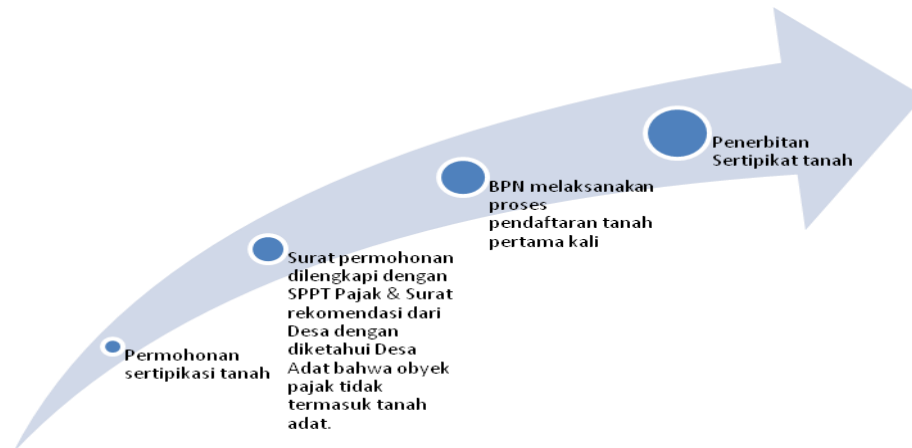
Penguasaan tanah adat secara utuh dan penuh	<ul style="list-style-type: none"> •Penguasaan tanah adat secara asli dilakukan sesuai peruntukannya dan langsung serta penuh oleh krama
Penguasaan tanah adat utama dan tanah pengganti	<ul style="list-style-type: none"> •Tanah adat telah mengalami perkembangan baik disewakan/melalui tukar menukar dengan pihak lain. •Krama memiliki kewajiban mengelola tanah adat utama yang ditinggali dan tanah pengganti yang masuk dalam tanah adat desa.
Penguasaan tanah adat pada keluarga besar	<ul style="list-style-type: none"> •Krama memiliki anak laki-laki lebih dari satu dan sudah menikah; •Pengelolaan tanah adat utama oleh purusa, anak yang lain membeli tanah dan dijadikan tanah adat desa; •Semua anak memiliki kewajiban <i>ngayah</i> terhadap desa
Kehilangan/lepasnya tanah adat	<ul style="list-style-type: none"> •Tanah adat tidak dikelola dengan baik/tidak melakukan kewajiban <i>ngayah</i> terhadap desa; •Krama tidak memiliki ahli waris/penerus sama sekali dan tidak mengangkat anak •Melanggar ketentuan adat, misalnya memperjualbelikan tanah adat.

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 Adat (lihat Ragaan 12 dan contoh surat keterangan dalam Lampiran 5) yang menyatakan bahwa tanah yang dimohonkan sertifikatnya memang benar tidak merupakan tanah *ayahan* desa (*AyDs* atau *PkD*), yang juga diketahui oleh otoritas desa dinas.

Ragaan 12: Proses Pensertipikatan Tanah Adat



Adanya ketentuan tambahan berupa surat keterangan bahwa tanah tidak berstatus tanah *ayahan* desa dalam proses pensertipikatan tanah dari otoritas pertanahan di Bali tersebut merupakan suatu upaya untuk mencegah agar tidak terjadi (lagi) beralihnya status tanah-tanah adat atau milik desa pakraman (komunal) menjadi milik pribadi.¹⁰⁴ Tanah adat, dalam praktik berupa tanah pekarangan yang tidak tercatat sebagai milik pribadi, di BPN atau tempat lain. Tercatat sebagai *PkD* di Dinas Pajak.¹⁰⁵ Tanah *PkD* sama dengan *AyDs* disebut *ayahan* desa, karena diikat dengan *ayahan*. Ini merupakan pengejawantahan menuju *ajeg* Bali, sehingga tanah komunal tidak disertipikatkan (maksudnya menjadi atas nama pribadi, *penulis*). Sebab jika tidak bagaimana *ajeg* Bali, tanah hak komunal jangan disertipikatkan agar jangan dijual. Begitu masuk orang luar, karena memiliki nilai ekonomi, maka persekutuan akan bubar. Desa adat menghendaki tidak masalah. Yang punya hak desa adat, yang terikat dalam *awig-awig* adalah *ngayahan*.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Tanah adat ini dapat disertipikatkan orang perorangan, seperti layaknya HM pada umumnya, tetapi ada keunikan tersendiri yaitu tanah sulit dijual kepada orang luar wilayah (Daerah Payangan) dan kewajiban *ngayah* pada desa pakraman masih melekat; Wawancara dengan Kabag Tata Usaha, Kanwil BPN Prov. Bali pada hari Kamis, tanggal 11 April 2013.

¹⁰⁵ Wawancara dengan Gupuh Sudiarta (Sekretaris II MMDP Kab. Gianyar) pada hari Jumat, 12 april 2013.

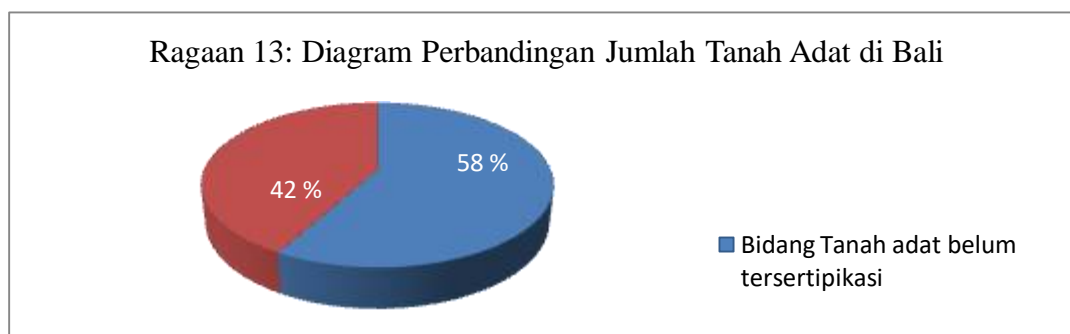
¹⁰⁶ Wawancara dengan Kantah Kab. Bangli (I Made Meganada) pada hari Senin, 15 April 2013.

Hal menarik lainnya yang sebagai bentuk penyesuaian administrasi tanah adat yaitu adanya indikasi bahwa: “Semua tanah adat disertipikatkan menjadi *laba pura*”¹⁰⁷. Jalan pintas ini diambil karena sampai saat ini di satu sisi desa pakraman belum ditunjuk sebagai subyek hak (hak milik), sedangkan di sisi lainnya lembaga Pura sudah ditetapkan sebagai subyek Hak Milik. Tanah laba pura dapat disertipikatkan dengan status Hak Milik atas nama Pura. Ringkasnya, lembaga Pura merupakan subyek hak, sedangkan lembaga desa pakraman belum dianggap sebagai subyek HM. Padahal lembaga pura sebagai sebuah “organisasi” yang anggotanya adalah *krama* sebagai *pengempon pura yang juga sekaligus sebagai anggota* “organisasi” desa *pakraman*. Lembaga pura sebagai organisasi keagamaan maupun lembaga desa pakraman sebagai organisasi sosial anggotanya adalah krama yang sama.

D. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Dinamika Perkembangan Tanah Adat

Globalisasi dan kemajuan baik ilmu pengetahuan dan teknologi telah membawa arus perubahan dan modernisasi yang secara massif masuk dan menyusupi semua dimensi kehidupan termasuk budaya komunalisme adat di Bali. Bertolak belakang dengan citra sebagai daerah tujuan wisata dunia yang begitu termasyur, Bali menyimpan potensi budaya dan kearifan lokal yang urgen untuk dipertahankan. Kita mungkin agak ragu ketika disodorkan pada fakta bahwa sebagian besar tanah yang ada di Bali masih berupa tanah adat yang secara *de facto* dimiliki oleh desa adat, dikelola oleh para warga/krama desa tanpa memiliki bukti penguasaan secara *de jure*.

BPN Provinsi Bali mencatat terdapat 58% atau sekitar 1,1 juta bidang tanah dari 1,9 juta bidang tanah di Pulau Dewata belum bersertipikat (lihat Ragaan 13). 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 2009.¹⁰⁸



¹⁰⁷ Wawancara dengan Bapak Wayan Sutita (Kasi HTPT Kantor Pertanahan Kabupaten Gianyar), hari Selasa tanggal 9 April 2013.

¹⁰⁸ www.kompas.com 30 Maret 2011. Sertifikasi tanah di Bali temui kendala. Diunduh tanggal 3 Juni 2013.

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, melemparkan 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. Di wilayah perkotaan dan dekat dengan kegiatan pariwisata memang sudah sangat minim jumlah tanah *PkD* maupun *AyDs* bahkan cenderung tidak ada. Ini tentunya gerusan globalisasi yang sudah sangat pesat, bahkan berdasarkan informasi dari Real Estate Indonesia (REI) Bali, kinerja ekonomi Bali dinilai luar biasa. Pertumbuhan tahunan 6,6% di atas rata-rata pertumbuhan ekonomi Indonesia yang 6,1%. Data REI Bali juga menunjukkan bahwa harga tanah disekitar pusat Kota Denpasar dan Kabupaten Badung diperkirakan akan terus naik hingga sekitar 4 milyar per are (100 m²), naik dari 2,6 milyar pada tahun lalu.¹⁰⁹ Hal ini didorong oleh tingginya permintaan tanah sedangkan tanah yang ada tetap. Oleh karenanya bisa ditebak bahwa permintaan tanah untuk pembangunan ini akan mengarah ke lokasi-lokasi kabupaten/desa-desa di Bali yang selama ini masih asli. Selain itu upaya pemerintah Bali melalui Perda No. 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Bali, menyebutkan bahwa sejumlah kawasan yang tidak dapat dialihfungsikan menjadi lokasi hunian dan hanya boleh untuk kawasan hijau, menjadi pemicu arah pembangunan menyebar ke pedesaan/*rural*.

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

¹⁰⁹<http://royalgardenresidence.wordpress.com>, 26 Desember 2012. Harga Property Bali Rekor di 2013. Diunduh pada tanggal 4 Juni 2013.

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. Bisa ditebak bahwa arah pemanfaatan tanah adat akan cenderung bersifat konsumerisme, sebagaimana gambarnya yang ditemui terjadi di daerah lain di Indonesia yaitu orang desa menjual tanah hanya untuk membeli mobil, motor, atau hal lain yang sifatnya konsumtif. Setelah beberapa tahun, baru disadari bahwa tanahnya telah habis, sementara barang yang telah dibeli pun sudah aus/rusak.

Perkembangan pengelolaan dan penguasaan tanah adat ini sangat menarik, melihat fenomena yang berkembang seiring dengan perkembangan jaman. Menjadi sebuah kajian yang menarik guna menelisik bagaimana masyarakat adat ke depan nantinya akan mampu mempertahankan atau menghapuskan eksistensi tanah adat ini. Pertanyaan ini menjadi sesuatu yang urgen setelah melakukan penelitian ini secara langsung di lapangan. Terdapat fenomena tanah sebagai komoditas yang memaksanya untuk masuk dalam lingkaran kapitalisme dan pembangunan dalam modernisasi. Sedangkan di sisi lain ada kearifan lokal yang kental akan nilai-nilai budaya dan religinya yang diterapkan dalam pengelolaan tanah adat. Sangat menarik bagi peneliti menemukan fakta bahwa mulai luntur dan ada indikasi (walau jarang) tanah adat beralih menjadi tanah pribadi tidak semata-mata disebabkan pada faktor eksternal yaitu pembangunan dan globalisasi. Namun juga bagaimana komitmen masyarakat untuk memegang teguh kearifan lokal yang tertuang dalam *awig-awig* desa adat dalam mengelola tanahnya. Desa Panglipuran merupakan wujud nyata komitmen seluruh warga desa untuk tetap mempertahankan adat dan budaya dalam rangka menjaga keserasian dan keseimbangan hidup sebagaimana ajaran agama Hindu.

Masyarakat adat memiliki keinginan menjaga keharmonisan sehingga terdapat keseimbangan, damai, dan sejahtera. *Trihita Karana* yang meliputi: *parahyangan*, *pawongan*, *palemahan* merupakan roh aturan adat yang dimiliki, dan konsep ini dijabarkan dalam *awig-awig*. Bentuk dan jenis kearifan lokal ada yang telah dituangkan dalam *awig-awig* namun tidak jarang pula ada yang belum tertulis dalam *awig-awig*, hanya berupa *perarem* saja, namun masih kuat dipelihara dan dilestarikan oleh *krama* dan *Prajuru* Desa Pakraman Panglipuran, sebagaimana dituturkan secara detail oleh Bendesa

Adat Panglipuran,¹¹⁰ misalnya mengenai ketentuan bahwa tanah adat tidak boleh dijual pada orang yang bukan orang Panglipuran (*non-krama*).

Contohnya dahulu sekitar Tahun 2004, pihak BRI sudah ada kesepakatan untuk membeli tanah adat seluas 8 hektar dengan pemilik hutan bambu dan sudah dipetak, yang menurut rencana akan digunakan untuk membangun Pusdiklat BRI. Pemilik setuju dan mau menjual dan telah dilakukan pembayaran harga pembelian sehingga dilanjutkan dengan rencana pelapasan tanah. Namun sebelum pelepasan tanah harus melalui *paruman* desa. Menurut hukum tertinggi di desa adat adalah *paruman*. Saat pihak BRI bermaksud mengajukan permohonan ijin untuk membeli tanah dimaksud, ternyata yang malarang itu adalah warga/*krama banjar*. Resistensi terhadap larangan penjualan tanah dimaksud dihadapi oleh Bendesa Adat baik dalam *paruman* maupun oleh pihak pemerintah sebagaimana uraian di bawah.

Saat pelaksanaan *paruman* desa *pakraman* terdapat *krama* yang berpendidikan cukup tinggi dan masih muda yang menentang keras larangan (setuju tanah adat dijual pada BRI), dengan alasan bahwa larangan penjualan tidak ada dalam *awig-awig*. Setelah berdebat panjang-lebar, Bendesa Adat menyampaikan (bertanya pada forum) bahwa apa semua *awig-awig* itu tertulis atau ada yang tidak tertulis? Contoh, di Penglipuran ada tradisi lain yaitu jika ada orang meninggal (*ngaben*) tidak membakar mayat, tidak pakai *bade*. Jika hal itu *ngaben* orang kaya pakai *bade*, membakar mayatnya. Artinya tidak semua tradisi dan atau aturan itu tertulis dalam *awig-awig*.

Demikian juga terkait batalnya jual beli tanah adat (hutan bambu) tersebut Bendesa Adat sampai-sampai dipanggil oleh Bupati (Bapak Arnawa), dan dibilang memiliki kekuasaan tentang jual beli tanah tersebut. “*Cai ne mbeler* (kamu ini membandel, terjemahan bebas penulis), bodoh, tanah dibeli mahal kok tidak dikasi. Setiap per are untuk bendesa sekian, untuk adat sekian... dan seterusnya”. Menurutnya, bendesa itu *ngiringan pikayun krama* (mengikuti keinginan *krama*, terjemahan bebas penulis). Apa yang diputuskan oleh *krama*, bendesa hanya melaksanakan putusan dalam *paruman*. Ringkasnya, dengan adanya sifat keteguhan, kejujuran dan perlindungan pada kearifan lokal terkait hasil keputusan rapat (*paruman*), akhirnya BRI gagal membeli tanah adat dimaksud.

Perlindungan konsep ulayat baik fisik maupun non fisik, dengan adanya Tri Hita Karana. Riilnya, misalnya tempat masuk untuk menghubungkan pekarangan satu dengan

¹¹⁰ Wawancara dengan Bapak Wayan Supaat (Bendesa Adat Panglipuran) pada hari Selasa, 16 April 2013.

pekarangan lain. Di daerah lain seperti di Bogor, sulit dibendung perubahan ke arah modern misalnya tanahnya banyak digunakan untuk *maal*, tetapi di Bali masih efektif, melalui berbagai cara/upaya. Misalnya pohon besar dikramatkan tujuannya untuk melindungi alam sumber kehidupan. Inilah salah satu contoh pentingnya pemahaman yang bersifat metafis.¹¹¹

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 lestarynya 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 menjdi hak milik pribadi. Penyerobotan tanah adat oleh korporasi-korporasi juga sering terjadi. Hal ini 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.

¹¹¹ Wawancara dengan Prof. Dr. Sudjito pada hari Selasa, tanggal 16 April 2013, disela-sela wawancara dengan Bendesa Adat Panglipuran.

BAB VII KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

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.

Memahami jiwa, watak maupun raga masyarakat adat saat ini, tentulah berbeda dengan memahami kultur dan struktur masyarakat adat diwaktu lampau. Masyarakat adat di Bali menjalankan kehidupannya dengan menjaga keseimbangan, keserasian, dan keselarasan kehidupan sosialnya dengan hubungan religiusnya dengan Tuhan. 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. Sebut saja penguasaan yang berkembang pada tanah pengganti akibat

pertukaran tanah adat maupun sewa menyewa tanah yang mulai banyak terjadi. Selain itu tuntutan untuk mencari penghidupan di luar wilayah desanya juga mendorong perkembangan tanah adat yang diakibatkan oleh perubahan domisili warganya, yang meskipun berada di luar wilayah desanya namun tetap menempatkan tanah yang dibelinya sebagai bagian dari tanah adat desa guna tetap menjamin ikatan adat yang ada. Belum lagi ketika dalam sebuah keluarga, tidak memiliki anak lelaki (*putung*), maka akan habis juga hak penguasaan tanah itu ketika semua anggotanya meninggal. Sehingga semakin banyak tanah adat yang kembali ke desa termasuk juga sebagai akibat tanah adat yang tidak dikelola dan dimanfaatkan dengan baik.

Dinamika pemanfaatan dan pengelolaan tanah adat di Bali juga menunjukkan perubahan yang menarik. Perkembangan dan kemajuan jaman mendorong pola pikir masyarakatnya juga turut berubah. Tanah adat khususnya tanah *PkD* dan tanah *AyDs* yang awalnya hanya semata-mata dipergunakan sebagai tempat tinggal dan mencari penghidupan melalui pemanfaatan ladang (*tebo*) yang terletak di bagian belakang rumah induk kini mengalami perkembangan. Mulai dari sewa-menyewa, tukar menukar, sampai dengan pemanfaatan bagian depan rumah yang digunakan untuk kegiatan usaha. Kesemuanya dilakukan masyarakat dengan seijin 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.

B. Saran

Pola penguasaan dan pemanfaatan tanah adat menggambarkan nilai-nilai karifan lokal yang bersumber dari aturan adat setempat. Penguasaan tanah adat yang dikuasakan oleh desa pakraman demi memberikan kesejahteraan pada masyarakatnya memberikan konsekuensi bagi warga/*krama* adat untuk mengelola dan mengusahakannya dengan baik sekaligus kewajiban keagamaan yang melekat terhadap setiap warga/*krama* adat untuk *ngayah* (menyerahkan tenaga maupun dana) dalam setiap kegiatan keagamaan. Dari berbagai jenis tanah adat yang ada di Bali, hanya tanah Laba Pura yang telah diakui eksistensinya. Dari penelitian ini, ada beberapa hal yang perlu diusahakan untuk menjamin eksistensi kearifan lokal tersebut tetap lestari:

1. Desa pakraman yang terdapat di Bali, telah memenuhi prasyarat sebagai suatu badan hukum dan subyek hak atas tanah. Hal ini dapat kita lihat dari keberadaan Perda No. 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman serta tanah laba pura yang secara yuridis telah

diakui dengan status hak milik pura. Padahal jika ditengok ke belakang, keberadaan tanah laba pura ini juga berpangkal dari keberadaan desa pakraman yang tersusun dari 3 (tiga) pura yang mengitarinya. Oleh karena itu, selayaknya mulai dilakukan kajian kemungkinan desa pakraman untuk dapat ditetapkan menjadi badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

2. Jenis tanah adat yang terdapat di Bali terbagi atas Tanah Pekarangan Desa (*PkD*), Tanah Ayahan Desa (*AyDs*), Tanah Laba Pura, dan Tanah *Druwe* Desa. Perkembangan saat ini telah menempatkan Tanah Laba Pura sebagai satu-satunya tanah adat yang telah diakui eksistensinya melalui pengesahannya sebagai salah satu bentuk hak milik. Oleh karenanya tidak berlebihan kiranya apabila ada penguatan hak untuk jenis tanah adat yang lain khususnya Tanah Pekarangan Desa (*PKD*) sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi warga adatnya.

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.
- Bustami Rahman. 2007. *Kemelut Lahan Pertanian di Jawa, Evolusi Versus Involusi*. Pangkal Pinang: UBBPress.
- Dharmayuda, I Made Suasthawa. 2001. *Desa Adat, Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bali*, Upada Sastra.
- Hendriatiningsih S, A. Budiarta, dan Andri Hernandi. *Masyarakat dan Tanah Adat di Bali, Studi Kasus Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali*. Jurnal Socioteknologi Edisi 15 Tahun 7, Desember 2008.
- Husaini Usman. 2010. *Metodelogi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- 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. *Metodelogi 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;
- Suartika, G. A. M. 2007. *Perencanaan dan Pembangunan Keruangan: Perwujudan dan Komunikasi antar Kepentingan dalam Pemanfaatan Lahan*, Jurnal, Permukiman Natak. Vol. 5 NO. 2 Agustus 2007. Bali.
- Suasthawa, M. 1987. *Tanah Adat Bali*. FH Udayana. Bali;
- Sudana Arta, I Wayan, Skripsi, STPN Yogyakarta, tidak dipublikasikan;
- Sunyoto Usman. 1998. *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Supomo, R. 1983. *Hubungan Individu dan Masyarakat dalam Hukum Adat*. Jakarta: Pradnya Paramita.
- Suradnya, I Nyoman, 2004, *Eksistensi dan Status Tanah Pekarangan Desa Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria Di Kecamatan Bangli Kabupaten Bangli Provinsi Bali*, Skripsi, STPN Yogyakarta: tidak dipublikasikan;
- 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.
- Wiradi, Gunawan. 1984. *Pola Penguasaan Tanah dan Reforma Agraria*, dalam S.M.P. Tjondronegoro dan G. Wiradi (eds). 1984, *Dua Abad Penguasaan Tanah: Pola penguasaan Tanah Pertanian di Jawa dari Masa ke Masa*. Jakarta, Yayasan Obor Indonesia dan PT Gramedia.

Peraturan Perundang-undangan:

1. Undang-undang Dasar 1945;
2. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
3. Undang-undang No. 12 Tahun 1994 tentang Pajak Bumi dan Bangunan;
4. UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
5. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa;
6. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
9. Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan;
10. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah;
11. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi dan Peranan Desa Adat sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali;
12. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman;
13. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman;

14. Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 16 Tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Bali;
15. 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://bharatanews.com/berita-1079-di-bali-tanah-adat-lenyap-digerus-abrasi.html> diunduh 31-1-2013;

<http://www.gianyarkab.go.id/>

<http://ibedbilabali.blogspot.com/search/label/adat>;

<http://www.kompas.com> 30 Maret 2011. Sertifikasi tanah di Bali temui kendala. Diunduh tanggal 3 Juni 2013;

<http://www.otsusbali.org/wp-content/uploads/2007/08>;

<http://nasional.kompas.com/read/2011/09/12/18145791/Kasus-kasus.Tanah.Berkaitan.dengan.Adat> Jakarta, Kompas.com; diunduh 2-2-2013;

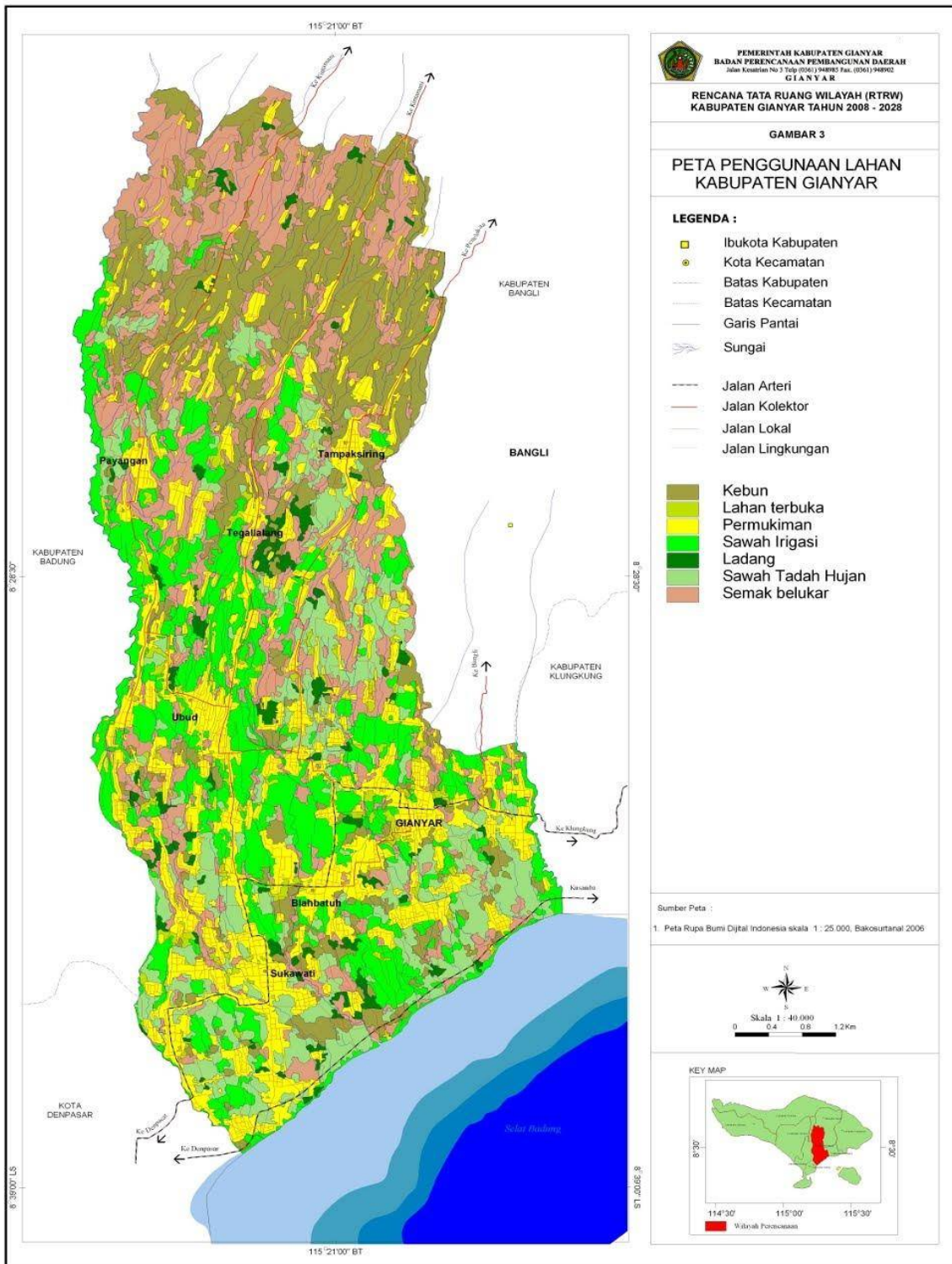
<http://royalgardenresidence.wordpress.com>, 26 Desember 2012. Harga Property Bali Rekor di 2013. diunduh pada tanggal 4 Juni 2013.

<http://yuliotomo.blogspot.com/2012/02/pidana-adat-tinjauan-kasus-adat-di-bali.html>, diunduh tanggal 2 April 2013;

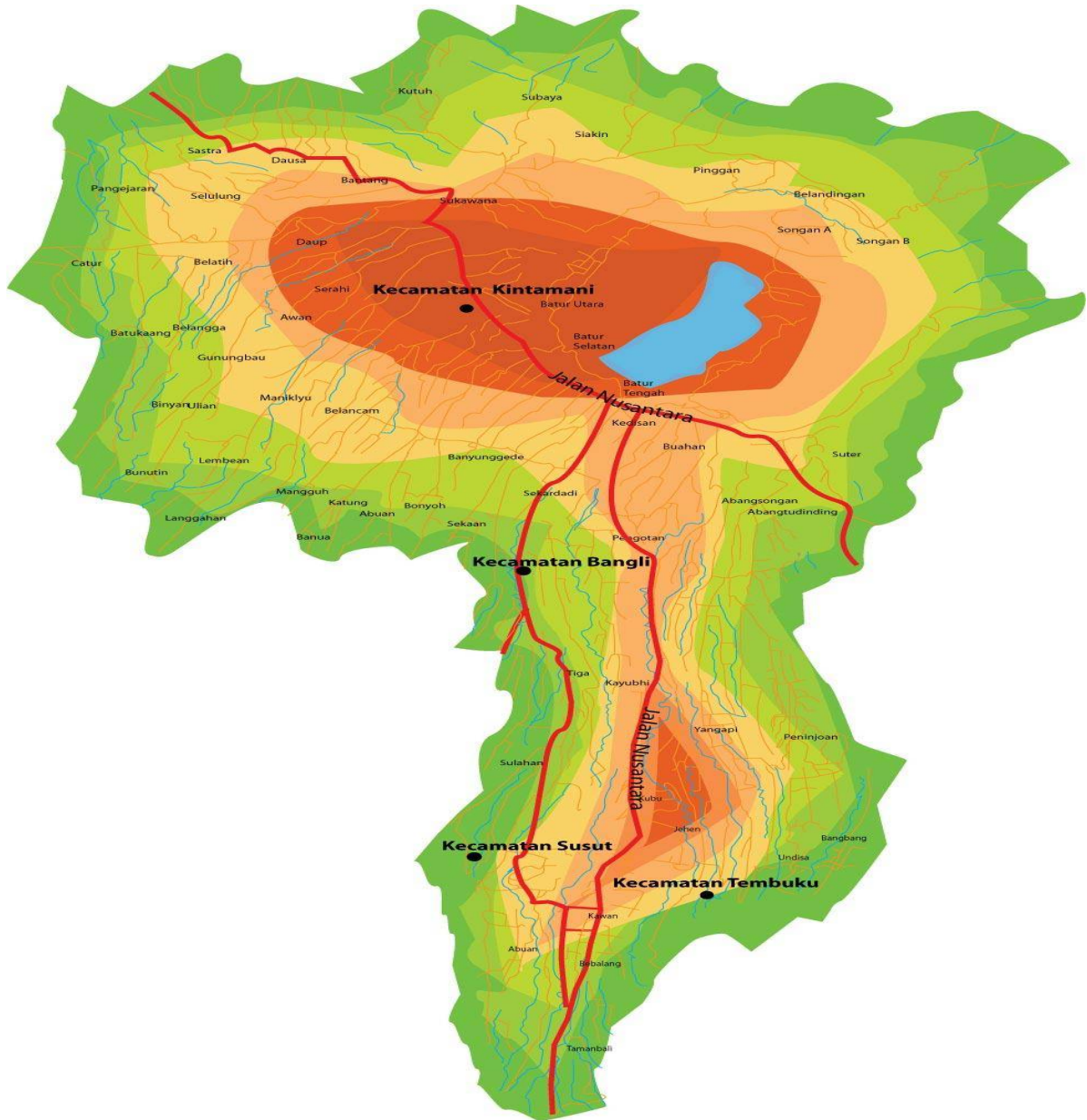
Lampiran 1

Peta Penggunaan Tanah di Kabupaten Gianyar¹¹²

¹¹²<http://www.gianyarkab.go.id/>.



Peta Wilayah Administratif Kabupaten Bangli¹¹³



Gambar/foto 3: Berbagai Jenis Pemanfaatan Tanah *Ayahan* Desa oleh *Krama*:

¹¹³ <http://banglikab.go.id>



Bangunan: a) Merajan; b) Gedong Daja; c. Gedong Dangin



Bangunan: d) Dapur; e) Gapura/pintu masuk halaman (*pelelawang*); f) pekarangan untuk Tebo



Ayahan Desa (AyDs) untuk: g) hutan bambu dan h) sawah atau tegalan di Panglipuran.