



---

## **Implementasi Pendaftaran Tanah Hak Komunal di Desa Adat Alapsari, Buleleng, Bali**

**I Kadek Sigit Aryadi Rai<sup>1)</sup> \*, Dian Aries Mujiburohman<sup>2)</sup>, Mujiati<sup>3)</sup>**

<sup>1,2,3</sup> Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta, Indonesia

---

### **Abstrak**

Tanah desa adat merupakan tanah yang dikelola dan menjadi milik desa adat. Meskipun sudah diakui secara yuridis, namun keberadaan tanah adat di Bali mengalami masih kekosongan hukum karena belum adanya hukum yang mengatur tentang kepastian hukum atas tanah adat. Atas dasar itulah pada tahun 2017, melalui Kep.Men ATR/Kepala BPN Nomor 276/Kep-19.2/X/2017, desa adat ditunjuk sebagai subjek hak terkait tanah miliknya. Sebagai subyek hak milik atas tanah komunal, Kep.Men tersebut tentu menimbulkan implikasi yang penting untuk diteliti guna mengetahui dampaknya terhadap keberadaan tanah milik desa adat desa adat Alap Sari Jinengdalem. Melalui metode deskriptif dengan menggunakan data primer dan sekunder yang diolah secara kualitatif, dapat disimpulkan bahwa Kep.Men tersebut tidak berimplikasi negatif terhadap penguatan tanah milik desa adat Alap Sari Jinengdalem. Namun implemntasinya terlihat jelas dari output yang didapatkan sebanyak 231 bidang tanah telah dilegalisasikan asetnya. Hal ini karena Kep.Men tersebut memberi kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah milik desa adat melalui proses pensertifikatan lewat program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

**Kata Kunci:** Tanah Desa Adat, Pendaftaran Tanah, PTSL

### **Abstract**

*Traditional village land is land that is managed and belongs to the traditional village. Although it has been legally recognized, the existence of customary land in Bali is still experiencing a legal vacuum because no law regulates legal certainty over customary land. On this basis, in 2017, through the Decree of Men ATR/Head of BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017, traditional villages were appointed as subjects of rights related to their land. As the subject of property rights to communal land, the Decree of the Minister of Manpower certainly raises important implications to be investigated to determine the impact on the existence of land belonging to the customary village of Alap Sari Jinengdalem traditional village. Through a descriptive method using qualitatively processed primary and secondary data, it can be concluded that the Decree does not have negative implications for the strengthening of land belonging to the traditional village of Alap Sari Jinengdalem. However, the implementation can be seen clearly from the output obtained that 231 plots of land have legalized assets. This is because the Ministerial Decree provides legal certainty and certainty over land rights belonging to customary villages through the certification process through the PTSL program.*

**Keywords:** Traditional Village Land, Land Registration, PTSL

**How to Cite:** Rai, I.K.S.A., Mujiburohman, D.A. & Mujiati, M. (2022). Implementasi Pendaftaran Tanah Hak Komunal di Desa Adat Alapsari, Buleleng, Bali. *PUBLIKAUMA: Jurnal Ilmu Administrasi Publik UMA*, Vol 10 (1): 19-29

\*Corresponding author:

E-mail: [sigitarvadi20@gmail.com](mailto:sigitarvadi20@gmail.com)

ISSN 2549-9165 ((Print)

ISSN 2580-2011 (Online)

## PENDAHULUAN

Tanah berarti penting bagi kelangsungan hidup manusia dalam berbagai aspek, baik dari aspek ekonomi, sosial, religi, maupun politis. Hal ini mengakibatkan setiap individu maupun kelompok yang memiliki aset berupa tanah akan mempertahankan tanah miliknya dengan berbagai cara apabila hak-haknya dilanggar. Perilaku ini dikarenakan oleh berbagai faktor, antara lain yaitu dapat ditinjau dari segi ekonomi, tanah mampu membuat kehidupan seseorang menjadi sejahtera. Dari segi budaya, tanah dapat mencerminkan tinggi rendahnya status sosial pemiliknya. Dari segi religi, tanah mengandung makna yang sakral karena manusia pada dasarnya akan kembali ke tanah diakhir hayat hidupnya sehingga antara tanah dan manusia memiliki hubungan yang magis, religius, dan kosmis (Nugroho, 2001).

Negara mengakui serta menjunjung tinggi hak-hak tradisional dan kesatuan masyarakat hukum adat yang ada didalamnya yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, dimana. Hal tersebut diperjelas kembali dalam Pasal 28I ayat (3) (Bushar, 2006). Kedua pasal ini menunjukkan bahwa hukum adat serta hak-hak yang terkait didalamnya telah diakui ke dalam hukum positif di Indonesia. Ketentuan-ketentuan di dalam kedua pasal tersebut selanjutnya dijadikan landasan filosofis terkait pengaturan tanah adat yang secara yuridis diatur di dalam UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, yang sekarang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Meskipun masyarakat adat mendapat pengakuan atas tanahnya dalam UUD 1945 dan peraturan pendukungnya, namun di era materialistis dan individualistis seperti sekarang ini, fungsi tanah ulayat yang semula 'religius-magis' mulai bergeser ke fungsi ekonomi, sehingga norma-norma sakral yang terkait dengan tanah menjadi kehilangan

kesakralannya (Fitrah, 2020). Dampaknya, pola pikir masyarakat mengenai tanah juga menjadi berbeda (Sudantra, 2018), sehingga potensi terjadinya permasalahan sosial di dalam masyarakat adat juga semakin tinggi. Selain itu, paradigma sosial budaya masyarakat dalam kaitannya dengan pemaknaan tanah juga semakin kompleks, sehingga hak-hak masyarakat hukum adat seringkali dikalahkan oleh kepentingan kelompok atau pihak tertentu, sebagaimana yang pernah terjadi di Bali (Suwitra, 2020).

Sejak zaman Mpu Kuturan, penduduk di Bali telah mengenal sistem Kahyangan Tiga dalam kehidupan sosialnya yang kemudian diterapkan ke dalam sebuah forum yang bernama desa adat (*pakraman*) dengan segala pernak-perniknya sebagaimana tertuang dalam falsafah Tri Hita Karana (*Parahyangan; Ida Sang Hyang Widhi, Pawongan; manusia, dan Palemahan; alam semesta*).

Terkait dengan fungsi ruang di kawasan desa adat (yang diatur dalam konsep *Padma Bhuana*), tanah oleh desa adat dimaknai sebagai ruang dan tempat yang harus diselaraskan dan dipelihara berdasarkan falsafah Tri Hita Karana (Windari, 2011), sehingga tidak heran jika masyarakat adat (*pakraman*) di Bali sampai saat ini masih mempertahankan keberadaan tanah adat, yang meliputi Tanah *druwe* desa terdiri dari, tanah ayahan desa (AYD) dan tanah pekarangan desa (PKD), serta tanah Laba Pura. Hanya saja belum ada kepastian hukum yang mengesahkan hubungan antara desa adat terhadap tanahnya sebagai hubungan hak milik (Sumardjono al., 2018), sehingga status kepemilikan desa adat terhadap tanah *druwe* desanya menjadi berfluktuasi (Prabu, 2014). akibatkan perubahan persepsi masyarakat terhadap tanah.

Dewasa ini di Bali terdapat berbagai kasus mengenai kepemilikan tanah adat oleh masyarakat adat. Mengacu pada data Badan Kesbangpol Gianyar, pada tahun 2020 tercatat ada tiga kasus terkait tanah

desa adat. Kasus tersebut meliputi sengketa tanah antara Pakudui Tempek Kangin dengan Desa Adat Pakudui Kec. Tegalalang. Kemudian di Desa Adat Jrokuta terkait permasalahan PTSL, serta permasalahan serupa lainnya di daerah Tampaksiring di Desa Adat Panglan. Dua desa adat tersebut, permasalahan muncul karena sebagian masyarakat dari kedua desa adat tersebut tidak menerima tanah *Theba* milik mereka (di belakang rumah) disertifikatkan atas nama milik desa adat (Gunarta, 2021). Demikian pula kasus sengketa tanah ulayat antara Desa Adat Guwang dengan penggugat I Ketut Gde Dharma Putra (Wirnaya, 2021), dan kasus-kasus lain terhadap tanah desa adat yang juga diungkap ke publik.

Secara hukum formil, sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), sertifikat merupakan bukti yang kuat atas kepemilikan tanah di Indonesia. Sertifikat merupakan produk akhir dari semua proses pendaftaran tanah (Mujiburohman, 2021), yang diterbitkan oleh otoritas pertanahan sebagai surat tanda bukti hak yang kuat namun tidak mutlak/sempurna, yang menerangkan data fisik dan data yuridis (Wulansari et al., 2021). Adanya UUPA ini bertujuan untuk menghindari perselisihan kepemilikan tanah, sehingga UUPA digunakan sebagai acuan peraturan yang mewajibkan seluruh masyarakat Indonesia yang memiliki tanah untuk melegalkan asetnya.

Namun demikian, sertifikat yang selama ini menjadi bukti kepemilikan yang sah dan kuat terhadap hak atas tanah seringkali disalahgunakan oleh oknum tertentu untuk melegalkan perolehan hak atas tanah, termasuk hak atas tanah ulayat seperti tanah milik desa adat, sehingga mengakibatkan terjadinya konflik. Oleh karena itu, untuk menghindari sengketa tanah ulayat di Bali di kemudian hari, maka keberadaan hak atas tanah ulayat dalam UUPA harus dilengkapi dengan

adanya perlindungan dan pengakuan hak atas tanah yang menyertai keberadaan masyarakat hukum adat. Adanya Surat KepMen ATR/Ka. BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa adat Sebagai Subyek Pemilikan Tanah Komunal, tanggal 23 Oktober Tahun 2017, menyebabkan desa adat sebagai bagian dari sistem sosial di provinsi Bali, keberadaannya diakui sebagai pemilik hak komunal atas tanah. Dengan demikian, semua pihak dapat menghormati, melindungi, dan menjaga hak masyarakat hukum adat tersebut (Sastrawan, 2018).

Dengan ditetapkannya subjek hak milik untuk desa adat (*pakraman*) melalui Keputusan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Pengangkatan Desa Adat sebagai hak komunal, maka status kepemilikan desa adat terhadap tanahnya memiliki kepastian hukum (Fitrah, 2020). Kondisi ini tentu menguntungkan keberadaan desa-desa adat (*pakraman*) di Bali, khususnya desa adat Alapsari (*pakraman*) di desa Jinengdalem, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali.

Meskipun banyak tulisan membahas tentang status atau kepastian hukum tanah druwe desa adat, namun topik ini tetap penting dan relevan untuk dibahas, mengingat dua hal: 1) Berdasarkan KepMen ATR/Ka. BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017, Provinsi Bali resmi ditunjuk sebagai subjek hak kepemilikan komunal, sehingga status hukum tanah desa *pakraman* menjadi jelas sebagai hak tanah ulayat; 2) bahwa Pemerintahan Presiden Joko Widodo dalam periode 2017-2025, berniat untuk menuntaskan pendaftaran dan pensertifikatan 126 juta bidang tanah di wilayah Indonesia melalui program PTSL (Koes, 2021; Mujiburohman, 2018).

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yang mengacu pada sumber-sumber data berupa data primer

dan data sekunder. Data primer berupa literatur dan data lapangan yang terkait dengan rumusan masalah. Sedangkan data sekunder berupa literatur terkait untuk mendukung analisis terhadap permasalahan guna memperoleh kesimpulan yang lebih komprehensif. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif.

Metode analisa dalam tulisan ini menggunakan analisis deskriptif yuridis yaitu suatu metode yang menyajikan atau mendeskripsikan objek penelitian berdasarkan data yang ditemukan di lapangan untuk kemudian disesuaikan dengan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, yang memfokuskan pada analisis terhadap doktrin dan hukum adat (*awig-awig*) serta keterkaitannya dengan prinsip hukum dan hukum positif lain yang mengatur tentang pertanahan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kedudukan Tanah Milik Desa Adat

Desa Jinengdalem merupakan daerah pertanian/agraris dengan luas wilayah seluas 288,10 Ha serta berbatasan langsung dengan Desa Alasangker di bagian Selatan, Desa Penglatan di bagian Barat, Kelurahan Penarukan di bagian Utara, dan Desa Sinabun di bagian Timur. Desa tersebut ketinggian wilayahnya adalah 75 meter diatas permukaan laut, dibagi menjadi lima dusun, diantaranya: Dusun Gambang, Dusun Tingkih Kerep, Dusun Bukit, Dusun Ketug ketug, dan Dusun Dalem.

Secara adat, wilayah desa Jinengdalem terbagi atas dua adat, yaitu Desa adat Alapsari dan Banjar adat Telaga Sari. Desa adat Alapsari adalah desa adat otonom yang mandiri serta memiliki sistem pemerintahan adat yang juga tersendiri, diketuai oleh seorang Kelihan Desa Adat beserta perangkat adat lainnya. Sedangkan Banjar adat Telagasari adalah salah satu bagian dari Desa adat Penarukan yang berbatasan di sebelah Utara desa Jinengdalem.

Pada prinsipnya hak milik ulayat sudah ada dan terkait dengan masyarakat hukum adat di seluruh Indonesia dan diterapkan secara turun temurun (Muhammad, 2021). Snouck Hurgoniye mengkaji tentang hukum ulayat dan hak milik hukum ulayat secara alamiah di deskripsikan olehnya. Buku *De Ontdekking Van Het Adatrecht* yang dibuat oleh Van Vollenhoven mengkaji tentang hukum tanah adat sebagai hukum yang tumbuh di tengah masyarakat yang juga dapat dirasakan oleh masyarakat adat itu sendiri.

Hak kepemilikan seseorang atas tanah atau benda lain umumnya bersifat berbeda dengan hak milik menurut hukum perdata barat (*bezet*) atau *eigendom* yang diatur dalam hukum adat. Dalam konsep hukum adat hak milik, khususnya yang berhubungan dengan hukum pertanahan dibedakan menjadi hak komunal dan hak milik perseorangan. Hak milik komunal adalah hak milik bersama semua anggota persekutuan, dalam arti segala sesuatu yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat, berupa sebidang tanah, adalah milikku juga. Sedangkan hak milik perseorangan dalam persekutuan hukum merupakan bagian integral dan tidak terpisahkan dari masyarakat hukum adat (perkumpulan hukum) yang bersifat keagamaan. Oleh karena itu, dalam pengertian kepemilikan atas tanah pribadi merupakan hak milik dari kesatuan yang sah, selama orang tersebut tetap menjadi anggota dari kesatuan yang sah. Dalam hal perbedaan menurut hukum Barat berdasar dengan kepemilikan, yaitu kepemilikan umum tidak ada hubungannya dengan kepemilikan pribadi (Yusuf, 2016).

Ada dua hal "sifat" dan "faktor" menyebabkan tanah menjadi kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat dari tanah itu sendiri. Jika ditinjau dari sifatnya, tanah adalah satu-satunya milik yang di atasnya orang atau masyarakat adat bergantung (Yusuf, 2016). Demikian

pula jika kita melihat fakta, bumi adalah tempat untuk hidup dan memberi kehidupan dan tempat di mana anggota masyarakat dapat dimakamkan setelah kematian mereka. Kedudukan tertinggi dalam pemilikan tanah ulayat dituang dalam badan hukum, yang disebut dengan hak korporasi atas tanah adalah hak korporasi (hak hukum masyarakat) dalam hukum tanah ulayat; misalnya hak menguasai tanah, menggunakan tanah, memanen hasil tumbuhan yang hidup di atasnya, atau berburu binatang yang hidup di tanah tersebut.

Tanah milik desa adat merupakan tanah adat. Secara garis besar istilah *terra consuetudinaria* dapat merujuk pada dua pengertian, yaitu (1) *terra consuetudinaria* dalam arti *terra* "digunakan oleh adat"; dan (2) tanah milik masyarakat hukum adat. *Terra consuetudinaria* merupakan istilah tanah adat yang mengacu pada semua tanah di Indonesia yang belum terdaftar pada kantor pertanahan setempat serta belum dikonversikan menjadi tanah yang memiliki hak tertentu yang tertera di dalam UUPA. *Terra consuetudinaria* muncul akibat adanya tumpang tindih sistem hak atas tanah yang terjadi pada zaman Hindia Belanda diwariskan sampai tahun 1960, atau sampai dikeluarkannya dan diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pada zaman tersebut, hak atas tanah dibagi menjadi 2 golongan, diantaranya tanah yang tunduk pada hukum Barat, yang biasa dikenal dengan hak atas tanah Barat, seperti: hak Opstal, hak Eigendom, hak *Vruchtgebruik*, dan hak Erfpacht. Kemudian menurut hukum hak atas tanah yang ada di Indonesia antara lain: hak milik, andarbeni, hak agrarische eigendom, hak *druwe* desa, tanah bekas hak usaha milik pribadi yang disamakan dengan hak milik, pekulen, sanggan, gogolan, dan hak atas tanah yang dipersamakan dengan HP (hak pakai) hasil seperti, pituas, torto, dan lain sebagainya.

Pasal 3 UUPA tentang hak atas tanah Kesatuan Hukum Adat Masyarakat (KMHA) sebagai hak milik digunakan dalam pengertian kedua, yaitu sebagai tanah yang dikuasai oleh KMHA. Dikutip dalam Arisaputra, dalam kepustakaan *common law*, hak ini disebut juga hak ketuhanan, sebagai terjemahan *beschikkingrecht* yang digunakan oleh Cornelis Van Vollenhoven. Dengan mengonseptualisasikan tanah ulayat sebagai hak atas tanah KMHA, maka dapat diketahui bahwa ada beberapa tanah ulayat di Bali.

Masing-masing KMHA (teritorial, genealogis, dan fungsional) memiliki lokasi persembahyangan bersama yang disebut pura, sebagai tempat yang suci untung menghubungkan ikatan antara *Ida Sang Hyang Widhi* (tuhan) dan leluhurnya dengan umatnya di pura tersebut. Satu atau beberapa tanah perkebunan dan atau pertanian berhak dimiliki oleh Pura, hasil dari tanah tersebut khusus digunakan baik secara tidak langsung ataupun langsung untuk keperluan pura yang bersangkutan, baik untuk pembangunan maupun perlengkapan dalam acara keagamaan di pura. Semua tanah pura, baik yang didirikan atau bahkan pelaba, telah lama terdaftar sebagai hak milik negara berdasarkan UUPA sesuai dengan Kepmendagri No. SK. DJA/1986, tanah Pura ditetapkan sebagai badan hukum keagamaan yang boleh memiliki hak milik atas tanah. KMHA yang menguasai tanah desa perkruman umumnya disebut tanah desa adat atau tanah *druwe* desa. Suasthawa, mengklasifikasikan tanah desa berdasarkan penguasaan atau penggunaan tanah desa antara lain, tanah desa yang dihibahkan desa untuk digunakan oleh penduduk desa Pakraman dan tanah desa yang dikuasai serta dipergunakan langsung oleh desa Pakraman. Kelompok kesatu, dimana tanah desa dikuasai dan dipergunakan langsung terhadap desa Pakraman dalam suatu kesatuan. Secara

umum kelompok ini disebut tanah desa adat atau tanah *druwe* desa secara tegas.

Tanah desa *druwe* meliputi beberapa bidang tanah dengan berbagai fungsi dan kegunaan, mulai dari bidang tanah yang digunakan untuk fungsi keagamaan seperti pembangunan bangunan candi (candi vertikal) atau bidang tanah yang pendapatannya digunakan untuk kepentingan dari kuil-kuil pribadi. desa adat (candi laba); fungsi ekonomi seperti pasar desa, pertokoan, tempat parkir dan lainnya; serta tanah untuk fungsi sosial budaya, untuk ruang pertemuan (balai banjar, balai kota, Wantilan), untuk olahraga atau kegiatan sosial lainnya (lapangan); sebidang tanah untuk pemakaman jenazah dan prosesi upacara kremasi jenazah (*setra*), dan sebagainya. Lokasi atau tapak desa *druwe* ini biasanya berada di wilayah desa (wawidangan), namun tidak selalu demikian.

Beberapa desa adat justru memiliki tanah *druwe* di luar wilayah desa adat, misalnya diperoleh melalui transaksi jual beli atau barter. Kelompok kedua terdiri dari tanah-tanah desa yang hibahkan oleh desa adat kepada penduduk desa Pakraman untuk dikuasai dan dipergunakan sebagaimana mestinya. Berdasarkan fungsinya, ada 2 (dua) jenis tanah yang termasuk dalam kelompok ini, yang pertama adalah tanah desa (tanah PKD) atau disebut dengan sebutan lain. Ini merupakan tanah yang diserahkan desa Pakraman untuk digunakan oleh penduduk desa Pakraman sebagai perumahan. Umumnya luas tanah perumahan di desa memiliki luas berbeda dan seragam untuk semua masyarakat desa Pakraman, misal luasnya sekitar 200 meter persegi atau 400 meter persegi. Yang kedua, selain tanah pekarangan desa, juga terdapat persil lain yang berupa tanah pertanian/perkebunan yang diserahkan desa untuk pengelolaan desa (Kang agung, 2021).

Pendapatan dari tanah tersebut seluruhnya menjadi hak orang yang mengelolanya, digunakan untuk nafkah keluarga di desa yang bersangkutan dan sebagian lagi digunakan untuk memenuhi kewajiban berupa materi (barang atau uang) yang diserahkan ke desa Pakraman (disebut: *pawedalan/papeson*) secara berkala atau insidental, misalnya sumbangan (disebut *peturunan*) untuk kegiatan sosial keagamaan di desa, pembangunan atau perbaikan candi, ruang pertemuan, dll.

Meskipun memiliki fungsi yang berbeda, ada karakter kesamaan dalam kaitannya dengan tanah PKD dan tanah AYD. Pertama, baik tanah PKD maupun tanah AYD adalah hak perorangan yang sama, bisa dimanfaatkan dan hasil dari tanah itu dinikmati oleh mereka yang mengelola dan boleh diwariskan kepada keturunannya (Sastrawan, 2018). Kedua, semua pemilik hak atas tanah PKD dan tanah AYD harus menjalan kewajibannya sebagai penduduk desa Pakraman, baik dalam berupa tenaga maupun barang/uang, atas hak-hak tersebut. Kewajiban ini disebut Ayahan. Jika kewajiban ini diabaikan, sampai batas tertentu desa dapat mengambil langkah untuk menguasai tanah. Hal ini menunjukkan bahwa hak penguasaan adat desa atas tanah desa sebenarnya disebut sebagai hak milik wajib dalam literatur hukum adat.

Secara legal, historis dan sosiologis Desa adat diakui sebagai badan hukum yang dapat memiliki tanah, namun sampai dengan tahun 2017, belum ada satu pun desa adat yang ditetapkan memiliki hak atas tanahnya, sampai tanggal 23 Oktober tahun 2017 dengan diterbitkannya SK Menteri ATR/Kep.BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 yang mengatur tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai pemilikan Tanah Komunal (bersama). Penunjukan ini tampaknya memenuhi mimpi masyarakat Bali yang sejak lama ingin memperjelas status hak

atas tanah desa adat (Kangagung al, 2021). Kepmen tersebut juga menggaris bawahi bahwa tanah masyarakat yang digunakan demi kepentingan Desa Adat (*pakraman*) dapat disurvei atas dasar pengakuan oleh Pemerintah dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Konsepsi hukum pertanahan yang dimaksud dalam KepMen tersebut mengacu pada konsep yang menjelaskan Masyarakat Persemakmuran dalam Tata Cara Penetapan Hak Tanahnya dan Masyarakat Yang Berada Di Daerah Tertentu sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN No. 10 tahun 2016. Berdasarkan pasal 1 Peraturan Menteri Hak Masyarakat Tahun 2016, ditetapkan bahwa: "Hak atas tanah yang selanjutnya disebut hak masyarakat adalah hak komunal atas tanah milik persekutuan hak milik bersama atau hak milik bersama atas tanah yang dijual kepada masyarakat yang bertempat tinggal di daerah-daerah tertentu" (Pasal 1 ayat 1). Beberapa kawasan yang dimaksud dalam Peraturan Menteri tentang hak masyarakat ini adalah kawasan hutan atau perkebunan (Pasal 1 angka 2).

Dari pembentukan ini, konsep hak kotamadya tampaknya berbeda dari konsep hukum biasa yang diakui dalam Pasal 3 UUPA. Setidaknya perbedaan tersebut dapat dilihat dalam dua hal, yaitu perbedaan hak dan perbedaan karakter hak. KMHA sendiri tidak hanya menyangkut permasalahan hak kolektif, namun juga mencakup masyarakat yang tinggal di wilayah tertentu, dalam hal ini di kawasan perkebunan atau hutan. Perbedaan kedua, hak komunitas yang mencakup dimensi privat (sipil), dan hak ulayat yang mencakup dimensi privat dan publik.

KMHA memiliki wewenang untuk melihat dimensi publik terhadap tanah ulayat untuk; (1) mengatur tanah/kawasan dalam hal penggunaan dan pemeliharaan sebagai ruang hidup; (2) mengatur hubungan hukum antar

masyarakat dengan tanahnya; (3) pengaturan tanah ulayat berdasarkan kaitannya dengan tuntutan hukum. Penafsiran hak ulayat sebagai milik bersama mencerminkan hak ulayat dari aspek privatnya. Menurut Pasal 4 jo Pasal 16 UUPA menyebutkan bahwa hak ulayat tidak bisa digolongkan sebagai hak atas tanah, sebaliknya hak komunal dapat kategorikan sebagai hak milik atas tanah yang dapat dilegalisasikan hak kepemilikannya.

Dengan demikian Pasal 3 UUPA tidak bisa menjadi acuan dalam tanah desa *Pakraman*, melainkan Pasal 4 ayat (1) jo Pasal 16 UUPA dengan konsep tanah desa *Pakraman* adalah sebagai hak komunal. Pada dasarnya hak atas tanah kodamadya memang diatur dengan Permen ATR/BPN No.10 tahun 2016 tidak didasarkan dalam UUPA29, namun dasar hukum hak atas tanah kotamadya dapat ditemukan dalam UUPA melalui interpretasi sistematis.

Masyarakat hukum adat mengatur tentang desa adat yang merupakan badan hukum asal Indonesia dalam satu kesatuan. Sebagai badan hukum, Desa adat (*rechtssubjecten*) adalah badan hukum yang mampu berperan serta secara penuh dalam interaksi hukum, memiliki pengurus sendiri yang dapat bertindak mewakili kesatuannya, baik ke dalam maupun ke luar; dan memiliki milik sendiri yang terpisah dari milik para anggotanya. Kesamaan ciri desa adat dengan badan hukum terutama terlihat dari sifatnya sebagai badan hukum atau badan hukum yang mampu melakukan perbuatan hukum. Memang kedudukan desa adat sebagai badan hukum lebih kuat daripada badan hukum yang ditetapkan oleh undang-undang, karena sifat *community of common law* yang ditegaskan oleh B. ter Haar, tidak ada warga desa adat yang mempunyai pemikiran atau khayalan. membubarkan desa adat.

Penetapan desa adat sebagai subjek hak milik bersama (hak masyarakat) atas tanah menimbulkan beberapa implikasi

terhadap status normal tanah di Bali. Implikasi hukum dari penunjukan tersebut berkaitan dengan kepastian kondisi yang layak dari tanah desa. Sesuai Keputusan Menteri ATR/Ka. BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017, undang-undang hak atas tanah desa adalah hak kota yang dikandung oleh Menteri Hak Masyarakat. Sebagai pemegang status hak milik kota atas tanah, tanah desa dicirikan oleh hak milik, yaitu yang terkuat dan terlengkap, yang bersifat warisan, yang harus didaftarkan. Oleh karena itu, sejak dikeluarkannya Keputusan Menteri tersebut, yang tidak berimplikasi serius terhadap hak atas tanah desa adat Alapsari Jinengdalem. Karena status normal tanah desa masih dapat didaftarkan untuk pengakuan layak berdasarkan pengakuan oleh pemerintah dan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Tata cara pengakuan dan penertiban hak ini diatur secara rinci dalam Peraturan Hak Masyarakat 2016. Pasal 2 ayat (1) bersama-sama dengan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri menegaskan bahwa Masyarakat secara Hukum dapat menjalankan hak atas tanahnya. sertifikat, terutama dalam bentuk hak-hak masyarakat. Persyaratan untuk sertifikasi hak kotamadya masyarakat di bawah hukum biasa, diatur dalam Pasal 4, termasuk tidak. 1: a) komunitas tetap dalam bentuk asosiatif; b) lembaga dilengkapi dengan pengendali biasa; c) ada wilayah hukum acara yang jelas; dan d) masih ada lembaga hukum dan perangkat hukum yang masih patuh.

### **Implementasi Kebijakan Pendaftaran Tanah Hak Komunal Desa Adat**

Bali dikenal dengan berbagai keunikannya. Salah satu keunikan tersebut yaitu adanya desa dinas dan desa adat dalam satu wilayah yang merupakan satu-kesatuan tak terpisahkan karena hampir setiap desa di Bali dalam satu wilayahnya terdiri dari desa dinas dan desa adat secara bersamaan. Masyarakat Bali sudah

mengenal istilah desa adat sejak jaman Bali Kuna pada abad ke 9. Menurut Liefrinck, 1886, desa di Bali merupakan republik kecil yang otonom serta memiliki hukum atau aturan budaya adatnya sendiri dengan susunan pemerintahannya yang bersifat demokratis. Namun dengan datangnya pemerintah Hindia Belanda ke Bali (1906-1908), muncullah kemudian dua desa di Bali, yaitu desa lama (*desa adat*) dan desa baru (desa dinas bentukan Belanda).

Dalam perkembangannya, kondisi desa dinas dan desa adat memiliki empat kategori, yaitu (1) dalam satu desa dinas memiliki jumlah penduduk dan luas wilayah yang sama dengan desa adat; (b) dalam satu desa dinas terdiri dari beberapa desa adat; (c) dalam satu desa adat, terdapat beberapa desa dinas; dan (d) dalam satu desa dinas terdapat beberapa desa adat dari desa itu sendiri dan atau sebagian dari desa adat dari desa lainnya (Pitana dalam Utama 2017).

Desa Jinengdalem, Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng, Provinsi Bali, merupakan satu desa dinas yang memiliki lebih dari satu desa adat, tepatnya satu desa adat Desa adat Alapsari dan satu banjar adat yaitu banjar adat Telaga Sari (yang merupakan bagian dari desa adat Penarukan di Kelurahan Penarukan). Kedua wilayah adat tersebut sama-sama memiliki susunan *prajuru adat*, hanya saja susunan *prajuru adat* di desa adat Alap Sari lebih kompleks karena merupakan wilayah dengan sistem pemerintahan adat yang otonom. Salah satu hak otonom desa adat adalah menyusun dan melaksanakan sendiri perangkat hukumnya yang disebut dengan *Awig-Awig*. *Awig-Awig* berkaitan erat dengan *Tri Hita Karana* yang meliputi *Palemahan* (bidang pertanahan).

Untuk memberi kepastian hak atas tanah milik desa adat, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN merealisasikannya kedalam sebelas agenda bidang pertanahan, dengan agenda utama adalah



melegalisasi aset atas tanah (*land tenureship*), agar fungsi tanah dapat digunakan untuk kemakmuran rakyat seperti tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, termasuk di dalamnya memberi kepastian hukum pada tanah *Druwe Desa* sebagai hak komunal desa adat. Hal ini menjadi penting dilakukan agar desa adat dapat menjaga haknya dengan alat bukti yang sah disaat semakin tingginya keperluan tanah oleh perseorangan.

Mengacu pada Pasal 4 ayat (1) PerMen ATR/ BPN No 10 Th. 2016, terdapat empat hal yang harus dipenuhi oleh desa adat untuk mendapatkan hak atas tanahnya. Empat hal tersebut meliputi: (a) Masyarakat tersebut masih dalam bentuk paguyuban atas dasar kesamaan wilayah; (b) memiliki kelembagaan dalam perangkat adatnya; (c) memiliki wilayah yang jelas; dan (d) memiliki pranata dan perangkat hukum yang masih ditaati oleh warga adatnya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka desa adat Alap Sari di Desa Jinengdalem telah memenuhi keempat hal tersebut untuk menetapkan hak atas tanahnya. Dengan penetapan tersebut, keberadaan tanah *druwe desa* dapat lebih dikuatkan melalui proses legislasi guna mendapatkan tanda bukti hak atas tanah yang menjadi milik desa adat. Kepastian hukum atas tanah tersebut dimaksudkan juga untuk dapat memetakan letak bidang tanah di *druwe desa* yang tersebar di wilayah Desa Jinengdalem, terkhusus di Desa Adat Alapsari, yang selama ini belum diketahui secara luas oleh masyarakat.



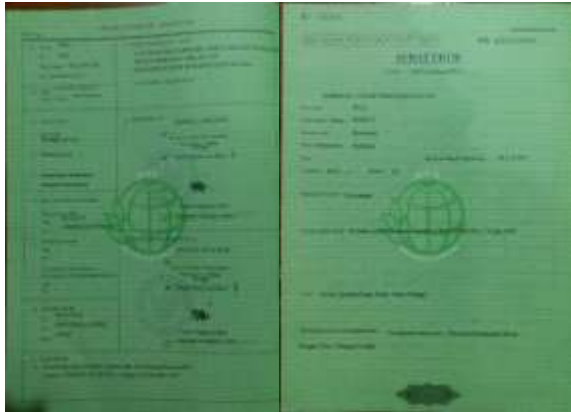
Gambar 1. Peta Bidang Tanah *Druwe Desa* Adat Alapsari

Sumber: *Prajuru* Desa Adat Alap Sari Jinengdalem

Dari sisi desa dinas, dengan letak tanah *Druwe Desa* telah terpetakan dengan baik, akan sangat membantu dalam mengetahui kepemilikan, penggunaan dan besaran *pajeg* (pajak) yang harus dibayar. Dengan penguatan kepastian hukum tanah *Druwe Desa* ini pula, pendataan tanah oleh Kantor Pertanahan dan Kantor Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Buleleng menjadi satu data yang sama.

Berdasarkan KepMen ATR/Ka. BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 dan hasil koordinasi dengan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng, diketahui bahwa proses legalisasi hak atas tanah tanah *Druwe Desa* dapat dilakukan melalui program PTSL, yang untuk Desa Adat Alap Sari dilaksanakan pada Tahun 2017-2018, dengan tahapan pelaksanaan meliputi: a) tahap perencanaan dan persiapan; b) tahap penetapan lokasi kegiatan pendaftaran tanah sistematis lengkap; c) pembentukan dan penetapan panitia adjudikasi; d) tahap penyuluhan di lokasi PTSL yang ditunjuk; e) tahap pengumpulan data; f) tahap pemeriksaan; f) tahap pengumuman serta pembuktian hak untuk memenuhi asas publisitas; g) tahap penerbitan pengakuan hak; h) tahap penerbitan dan pembukuan; dan i) penyerahan sertifikat.

Dari tahapan pelaksanaan sebagaimana tersebut di atas, maka pelaksanaan PTSL di desa adat Alap Sari diperoleh data sebanyak 231 bidang tanah, dengan rincian 104 bidang terletak di wilayah Barat desa adat, dan sebanyak 127 bidang di wilayah Timur desa Adat. Berikut contoh Sertifikat Tanah PKD dari hasil kegiatan PTSL yang telah diberikan kepada desa adat di Bali.



Sumber: Prajuru Desa Adat Alap Sari Jinengdalem

## KESIMPULAN

Penyelamatan aset desa adat perlu dilakukan dengan memberi kepastian hak atas tanah *Druwe Desa* melalui proses legalisasi guna memperoleh kepastian hukum. Dengan dikeluarkannya KepMen ATR/Ka. BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017, legalisasi dapat dilaksanakan karena keberadaan desa adat telah diakui sebagai subyek hukum dalam sistem hukum di Indonesia. Dalam penelitian di desa adat Alapsari Jinengdalem Kabupaten Buleleng Bali, ditemukan bahwa KepMen ATR/Ka. BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 tidak membawa implikasi serius dalam pelaksanaannya, apalagi melemahkan eksistensi desa adat. Temuan lapangan menunjukkan bahwa keberadaan kepmen tersebut justru memperkuat eksistensi desa adat Alap Sari karena keberadaan hak atas tanah miliknya telah diakui oleh hukum positif Indonesia.

Implementasi Kepmen ATR/Ka.BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 di desa adat Alap Sari Jinengdalem dalam

pelaksanaannya telah mengikuti tahapan-tahapan sebagaimana tahapan dalam PTSL. Dari data lapangan, pemetaan yang dilakukan didapat sejumlah 231 bidang *tanah karang desa* yang dimiliki oleh desa adat Alap Sari Jinengdalem, dengan rincian 104 bidang terletak di sebelah Barat, dan sebanyak 127 bidang terletak di sebelah Timur.

Mengingat karakter desa adat yang beragam, tampaknya implementasi Kepmen ATR/Ka.BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 perlu dilakukan secara hati-hati agar tidak menimbulkan implikasi negatif yang tidak dikehendaki. Agar hal tersebut tidak terjadi, maka sebelum melaksanakan pendaftaran tanah *druwe* desa adat, sangat perlu kiranya dilakukan sosialisasi dan pemetaan agar Kepmen 276/2017 dapat dilaksanakan secara efektif di masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Arisaputra, M.I., & Mardiah, S.W.A. (2019). Kedudukan Hukum Tanah Adat dalam Pengembangan Administrasi Pertanahan di Indonesia: Studi Komparatif. *Jurnal Amanna Gappa*. 27(2): 2549-9785.
- Bushar, M. (2006). *Asas-asas Hukum Adat Suatu Pengantar*. Jakarta: Penerbit Pradnya Paramita.
- Chomzah, A.A. (2003). *Hukum Pertanahan*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- Fitrah. A.C. (2020). Konsep Kepemilikan Tanah Ulayat Masyarakat Adat Minangkabau. *Jurnal Hukum & Pembangunan*. 50(3): 2503-1465.
- Gunarta, I. W.E. (2021). Persoalan Tanah Dominasi Permasalahan Adat di Gianyar Bali Selama Tahun 2020. Diakses di <https://bali.tribunnews.com/2021/04/28/persoalan-tanah-dominasi-permasalahan-adat-di-gianyar-bali-selama-tahun-2020> tanggal 19 Januari 2022.
- Harsono, B. (2005). *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan Baru.
- Kangagung, V.P. & Windia. W.P. (2021). Pensertipikatan Tanah Desa Adat di Bali Melalui Program Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap. *Jurnal Hukum Kenotariatan*. 6(2): 353-366.

- Koes, W. (2021). Problematika Yuridis Tanah Gogol Gilir dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Sidoarjo. *Jurnal Tunas Agraria*. 4(3): 2622-9714.
- Mujiburohman, D. A. (2018). Potensi permasalahan pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 4(1), 88-101.
- Mujiburohman, D. A. (2021). Transformasi dari Kertas ke Elektronik: Telaah Yuridis dan Teknis Sertipikat Tanah Elektronik. *BHUMI: Jurnal Agraria Dan Pertanahan*, 7(1), 57-67.
- Nugroho, H. (2001). *Menggugat Kekuasaan Negara*. Surakarta: Penerbit Universitas Muhammadiyah.
- Nurlida, I. (2009). *Prinsip-Prinsip Pembaharuan Agraria*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Prabu, I.N.B.R. (2014). Pengalihan Status Tanah Druwe Desa Menjadi Tanah Aset Pemerintah Daerah Di Kecamatan Kintamani Bangli Bali. *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*. 2(6). 601-614.
- Sumardjono, M.S.W., Ismail, N., & Isharyanto. (2008). *Mediasi Sengketa Tanah (Potensi Penerapan Alternatif)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Umum.
- Sastrawan, I.P.D., Guntur, I.G.N., & Andari, D.W.T. (2018). Urgensi Penguatan Hak Atas Tanah Druwe Desa di Bali. *Jurnal Tunas Agraria*. 1(1): 2622-9714.
- Suasthawa, I.M.D. (1987). *Status dan Fungsi Tanah Adat Bali Setelah Berlakunya UUPA*. Denpasar: CV. Kayu Mas.
- Sudantra, I.K. (2018). Implikasi Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 Terhadap Kedudukan Tanah Milik Desa adat. *Jurnal Magister Hukum Udayana*. 7(4): 2502-3101.
- Suwitra, I. M. (2020). Eksistensi Tanah Adat Dan Masalahnya Terhadap Penguatan Desa Adat Di Bali. *Jurnal Lingkungan dan Pembangunan*. 4(1): 2622-9714.
- Utama, G. W. (2017). Zona Nilai Tanah Berbasis Adat Di Desa adat Kayubihi Kecamatan Bangli Kabupaten Bangli Provinsi Bali. *Skripsi*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.
- Utami, A.A.D.D. (2012). Perjanjian Sewa Menyewa Tanah Adat Di Desa adat Sukawati Propinsi Bali. *Tesis*. Semarang: Sekolah Pascasarjana Universitas Diponegoro.
- Windari, R.A. (2011). Korelasi Yuridis Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi (RTRWP) Terhadap Keajegan Alam Bali. *Jurnal Media Komunikasi FIS*. 10(3): 1-15.
- Windia, W.P. & Sudantra, K. (2006). *Pengantar Hukum Adat Bali, Cetakan Pertama*. Denpasar: Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Wirnaya. (2021). Kasus Sengketa Tanah, Desa Adat Guwang Lakukan Gugatan Balik. Diakses di <https://www.balipost.com/news/2021/10/11/220802/Kasus-Sengketa-Tanah-Desa-Adat> tanggal 19 Januari 2022
- Wulansari, H., Junarto, R., & Mujiburohman, D. A. (2021). Mewujudkan Sistem Pendaftaran Tanah Publikasi Positif. *Riau Law Journal*, 5(1), 61-74.
- Yusuf, S. (2016). Pengaturan Mengenai Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat (Studi Kasus Pengakuan Terhadap Hak Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat Dayak Di Kalimantan Tengah). *Jurnal Legislasi Indonesia*. 13(4): 2579-5562.