

## Alih Fungsi Hak Atas Tanah Adat Di Kecamatan Ubud, Kabupaten Gianyar

Dewa Made Sutarja

I Made Suwitra

I Putu Bagiaarta

### Abstrak

Penelitian yang dilakukan menggunakan metode penelitian empiris untuk membahas permasalahan yaitu : 1) Bagaimanakah penguasaan hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar. 2) Faktor-faktor penyebab alih fungsi tanah adat sebagai akomodasi pariwisata. Teori yang digunakan; Teori kepastian hukum, Teori Teori Fiksi, milik kolektif dan Teori kewenangan. Melalui pendekatan perundang-undangan, pendekatan analitik dan pendekatan sosiologi hukum yang dianalisis dengan menggunakan metode analisis interpretasi yang dibantu dengan analisis kualitatif terhadap data yang diperoleh. Berdasarkan hasil analisis didapat simpulan sebagai berikut: *Pertama*; Penguasaan hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud pada umumnya dikuasai oleh Desa, Pura, dan krama desa. Tanah ini peruntukan anaknya sebagai lahan pertanian kemudian berubah menjadi akomodasi pariwisata seperti restoran, vila/hotel Maneychanger dan tempat parkir. *Kedua*; Faktor yang menjadikan alih fungsi peruntukan tanah adat antara lain (1) Faktor ekonomi seperti tanah adat dijadikan tempat usaha restoran, vila/hotel Maneychanger dan tempat parkir. (2) Keterbukaan lahan dalam pengembangan akomodasi pariwisata.

*Kata kunci, Alih Fungsi, Hak Penguasaan, dan Tanah Adat.*

### A. PENDAHULUAN

Semakin berkembangnya kegiatan pariwisata dan bertambahnya penduduk pendatang di Bali pada khususnya di Kabupaten Gianyar berdampak pada peningkatan kebutuhan tanah untuk hotel dan perumahan. Dalam menunjang kegiatan pariwisata, diperlukan pembangunan bidang sarana jalan seperti jalan Bypass Ida Bagus Mantra sehingga transportasi dari Kota Denpasar ke Kabupaten Gianyar sampai ke Kabupaten Klungkung dijamin kenyamanannya terutama bagi wisatawan dan kunjungan pariwisata meningkat. Dampaknya, semakin banyak berdiri rumah makan/restoran, penginapan atau hotel, perumahan dan *artshop* yang menyebabkan semakin banyaknya alih fungsi tanah adat di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar.

Tanah tidak bisa dipisahkan dengan kehidupan manusia dan masyarakat hukum adat. Manusia dan masyarakat hukum adat

dalam kehidupannya sangat tergantung dengan tanah, karena tanah merupakan tempat berpijak, tempat mencari penghidupan dan juga tempat peristirahatan terakhir apabila manusia itu meninggal dunia. Ketergantungan manusia dan masyarakat hukum adat terhadap tanah bagaikan seorang bayi terhadap ibunya. Hukum Adat yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia, perlu ditafsirkan kembali fungsi dan maknanya dalam pembangunan hukum nasional. Karena senyatanya dalam kehidupan masyarakat hukum adat masih memiliki kearifan dalam menegakkan aturan-aturan yang berlaku dalam menata kehidupannya secara adil dan benurani.

Hukum adat memandang tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting yaitu karena sifat dan faktanya. Tanah menurut sifatnya adalah satu-satunya benda kekayaan yang meskipun

mengalami keadaan yang bagaimanapun juga, toh masih bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan kadang-kadang menjadi lebih menguntungkan. Karena fakta, artinya berfungsi sebagai tempat tinggal, memberikan sumber penghidupan, tempat para warga (masyarakat hukum adat) akan dikebumikan, tempat para roh leluhur yang memberikan perlindungan kepada warganya.

Hukum bagi bangsa Indonesia merupakan hal yang sangat penting sebagaimana diamanatkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945 bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Di dalam negara hukum segala kekuasaan dari alat-alat pemerintahannya didasarkan atas hukum. Semua orang tanpa kecuali harus tunduk dan taat kepada hukum, hukumlah yang berkuasa dalam negara itu.

Menurut Herma Yulis, tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti penting karena berfungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*.<sup>1</sup> Sebagai *social asset* tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial dikalangan masyarakat Indonesia untuk hidup dan kehidupan, sedangkan sebagai *capital asset* tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan. Oleh karena itu tanah tumbuh sebagai benda yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.

Pengakuan hukum adat dalam Undang-Undang Pokok Agraria dapat dicermati sejak awal, yaitu melalui Konsiderans dinyatakan, bahwa “perlu adanya hukum agraria nasional, yang berdasarkan atas hukum adat tentang tanah”. Lebih lanjut dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria ditemukan adanya pernyataan, bahwa “Hukum agraria yang

berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat”. Dalam pandangan hukum adat menurut Herman Soesang Obeng disebutkan, bahwa tanah dan manusia mempunyai hubungan sedemikian erat, dan dalam jalinan pikiran (*participierend denken*), sehingga hubungan antara manusia dan tanah merupakan suatu hubungan magis religius yang sedikit banyak mengandung unsur kekuatan gaib (mistik) sebagai suatu perwujudan daripada dialog antara manusia dengan alam gaib, yaitu roh-roh yang diharganya<sup>2</sup>

Untuk memenuhi kebutuhan dibidang perumahan dan pangan manusia memerlukan tanah, semakin lama tanah dirasakan semakin sempit, karena semakin bertambahnya jumlah manusia, permintaan terhadap tanah semakin meningkat. Persediaan tanah dengan keperluan manusia akan semakin tidak seimbang. Oleh karena tidak seimbangnya keadaan seperti di atas, akan menimbulkan permasalahan-permasalahan yang banyak seginya seperti sengketa tentang batas tanah ataupun sengketa tentang pemilikan tanah yang sering menimbulkan kerawanan-kerawanan sosial di masyarakat.

Tanah merupakan hal yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat adat di Kabupaten Gianyar, karena tanpa tanah manusia tidak dapat hidup aman, dan sebagian besar kehidupan manusia bergantung pada tanah. Tanah-tanah adat di Kecamatan Ubud, Kabupaten Gianyar yang dibawah kekuasaan masyarakat hukum adat dan ada yang berada dibawah kekuasaan hak pribadi atau perorangan, baik status hak milik, hak pakai, maupun untuk menikmatinya. Berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA),

<sup>2</sup>Herman Soesangobeng, 1975, “Pertumbuhan hak milik individual menurut hukum adat dan menurut UUPA di Jawa Timur”, *Majalah Hukum*, No. 3 Tahun ke dua, Yayasan Penerbitan dan Pengembangan Hukum (Law Centre), hal. 51.

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

tanah Adat seperti tanah pekarangan desa (*tanah druwe desa*) yang ada di Bali masih diakui keberadaannya sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara seperti ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat 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 lain yang lebih tinggi.

Perombakan dan pembaharuan yang mendasar dalam bidang Hukum Agraria, mengandung arti, bahwa Hukum Agraria yang bersifat kolonial dinyatakan tidak berlaku lagi atau dihapuskan, dan selanjutnya diganti dengan Hukum Agraria yang bersifat Nasional. Dengan Undang-Undang Pokok Agraria ini maka disusunlah Hukum Agraria Nasional, yang didasarkan pada satu sistem hukum yaitu Hukum Adat sebagai hukum asli Indonesia (Pasal 5 UUPA).<sup>3</sup> Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sejak diundangkan secara Nasional bermaksud mencabut peraturan dan keputusan yang dibuat pada masa Pemerintahan Hindia Belanda, seperti *Agrarische Wet* Stb. 1870 No. 55 dan 1870 No. 118 *Agrarische Besluit*.<sup>4</sup> Dengan berlakunya UUPA telah mengakhiri berlakunya peraturan-peraturan hukum tanah kolonial dan sekaligus mengakhiri dualisme atau pluralisme hukum tanah di Indonesia

serta menciptakan dasar-dasar bagi pembangunan hukum tanah nasional yang tunggal, berdasarkan Hukum Adat sebagai hukum nasional Indonesia yang asli.<sup>5</sup>

Dengan berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), tanah Adat seperti tanah pekarangan desa (*tanah druwe desa*) yang ada di Bali masih diakui keberadaannya sepanjang masih ada dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara seperti ditegaskan dalam Pasal 3 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yaitu:

Apabila kepentingan nasional menghendaki dalam rangka untuk pembangunan kepentingan umum (misalnya untuk pembangunan kantor) tidak ada alasan bagi desa adat mempertahankan tanah pekarangan desa, sebab kepentingan umum lebih utama dan desa adat berada pada kekuasaan Negara. Perombakan dan pembaharuan yang mendasar dalam bidang Hukum Agraria, Tanah-tanah yang dikuasai desa adat berupa Tanah Pekarangan Desa (PKD), Tanah Ayaha Desa (AYD), Tanah Pelaba Pura dan Tanah Druwe Desa. Berkembangnya pariwisata, permasalahan tanah adat di Desa adat Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar saat ini menjadi lebih kompleks dan persoalan tanah telah berubah sifatnya. Hal ini dapat dilihat dari adanya *tanah pekarangan desa* (PKD) dan *tanah ayahan desa* (AyDs) yang dialih fungsikan menjadi tempat-tempat untuk memenuhi kebutuhan wisatawan, seperti *home stay*, *rent car*, *art shop*, *restoran*, *laundry service*, atau *money changer*.

Perubahan fungsi tanah adat menegaskan adanya konflik kepentingan dalam penguasaan sumber daya alam (tanah), antara kepentingan warga masyarakat secara perorangan yang menggunakan tanah-tanah *desa adat* untuk fasilitas kepariwisataan dan *desa adat*

<sup>3</sup>J.D.Sihombing Purwoatmodjo, *Hukum Agraria I* Universitas Sebelas Maret Surabaya, 1970, hal. 3

<sup>4</sup> Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hal.1

<sup>5</sup> Aminuddin Salle dkk, 2010. *Bahan Ajar Hukum Agraria*, AS Publishing Makasar, hal.37

sebagai suatu masyarakat hukum adat.

## B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang tersebut, muncul berbagai permasalahan akibat adanya alih fungsi tanah adat dan lemahnya kedudukan kepemilikan tanah adat yang seharusnya untuk keperluan adat tetapi beralih fungsi menjadi bangunan penginapan, restoran, arshop. Hal ini akan menimbulkan kecemburuan sosial di masyarakat desa Kabupaten Gianyar. Adanya fenomena tersebut maka masalah dalam penelitian tesis ini yaitu :

1. Bagaimanakah penguasaan hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar?.
2. Faktor-faktor penyebab alih fungsi tanah adat sebagai akomodasi pariwisata di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar?

## C. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian.

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris. Penulis akan meneliti lebih mendalam tentang alih fungsi hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar. Dimana terdapat tanah-tanah adat khususnya *tanah pekarangan desa (PKD)* dan *tanah ayahan desa (AyDs)* beralih untuk fasilitas pariwisata yang cenderung meningkat setiap tahun.

### 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan analistik (*analytical approach*) dan pendekatan sosiologi hukum. Ketiga pendekatan ini yang akan dipergunakan untuk menganalisis masalah penguasaan hak atas tanah tanah adat dan factor-faktor penyebab alih fungsi tanah adat sebagai akomodasi pariwisata di kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dari dari sumber kedua, yaitu baik berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009, Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004, Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 6 Tahun 1996, Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002, Perda Provinsi Bali Nomor 3 tahun 2001 tentang desa pekraman sebagaimana telah diubah dengan Perda Nomor 3 tahun 2003, *Awig-awig* Desa Adat Ubud.
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan tentang bahan hukum primer, seperti rancangan Undang-Undang, hasil karya dari kalangan hukum dan bentuk buku teks, hasil-hasil penelitian, baik berupa skripsi, Tesis, Disertai dan jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.
3. Bahan hukum tersier berupa kamus, baik kamus hukum, kamus bahasa Indonesia kamus bahasa asing lainnya.

## 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian ini dikumpulkan dengan teknik dokumentasi dan pencatatan. Dokumentasi artinya dengan melakukan inventarisasi terhadap berbagai peraturan hukum baik tertulis maupun tidak tertulis. Sedangkan untuk

pencatatan dilakukan dengan sistem file.

## 5. Analisis

Bahan hukum yang terkumpul selanjutnya dianalisis dengan menggunakan teknik interpretasi, seperti interpretasi otentik, gramatikal, memperluas. Interpretasi merupakan teknik dalam membuat argumentasi melalui penalaran hukum dengan maksud dapat menemukan hukum konkrit dalam peristiwa tertentu seperti penguasaan dan alih fungsi lahan terhadap tanah adat di Kecamatan Ubud. Untuk dapat mendeskripsikan hasil temuan penelitian.

## D. HASIL ANALISIS

### 1. Penguasaan Hak Atas Tanah Adat di Kecamatan Ubud Gianyar

Penguasaan hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud pada umumnya dikuasai oleh para prajuru adat. Memang ada juga tanah Ayahan Desa (AYDS) yang dikuasai oleh keluarga-keluarga. Hak Penguasaan Atas Tanah (HPAT) menurut hukum adat terdiri dari Hak Ulayat (hak komunal) dan hak-hak individu atas tanah. Hak ulayat merupakan HPAT yang tertinggi dalam hukum adat. Dari hak ulayat, karena proses individualisasi dapat lahir hak-hak perorangan (hak individu). Hak penguasaan tanah adat di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar dalam hukum adat adalah berdasar hak ulayat, yaitu suatu hak masyarakat hukum adat di Kecamatan Ubud Gianyar sebagai suatu kesatuan yang mempunyai wewenang dan hak ulayat ini terdapat hak perseorangan (individual) atas tanah, yakni hak yang lahir karena pengusahaan yang terus menerus secara intensif atas tanah (kosong).

Hubungan antara hak ulayat (yang dimiliki oleh masyarakat hukum sebagai suatu kesatuan) di Kecamatan Ubud Gianyar dengan hak individu merupakan hubungan yang lentur, fleksibel, artinya semakin kuat hak individu atas tanah maka semakin lemah daya berlakunya hak ulayat atas tanah tersebut.

Sebaliknya semakin lemah hak individu maka semakin kuatlah daya berlakunya hak ulayat. Teori yang relevan dengan hak penguasaan atas tanah adat di Kecamatan Ubud Gianyar yaitu Teori Balon (*Ballen Theorie*) dari Ter Haar, yang menyatakan bahwa semakin kuat hak ulayat, maka semakin lemah hak perorangan dan demikian sebaliknya.

### 2. Faktor Penyebab Alih fungsi tanah adat di Kecamatan Ubud Kabupaten Gianyar

Adanya perkembangan pariwisata menyebabkan tanah-tanah adat khususnya *tanah pekarangan desa* (PKD) dan tanah ayahan desa (AyDs) yang dikuasai beralihan fungsi untuk fasilitas kepariwisataan dan kecenderungannya selalu meningkat setiap tahun. Banyak tanah subur diubah fungsinya untuk pariwisata sehingga terjadi penyempitan lahan pertanian. Tanah adat *tanah pekarangan desa* (PKD) dan yang berupa tanah pertanian atau ladang milik *desa adat* telah alih fungsi menjadi Penguasaan hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud pada umumnya dikuasai oleh Desa, Pura dan dikuasai oleh karma desa. Tanah ini peruntukannya sudah berkembang menjadi akomodasi pariwisata seperti restoran, vila/hotel Maneychanger dan tempat parkir.

## E . SIMPULAN DAN SARAN

### 1. Simpulan

- (1) Penguasaan hak atas tanah adat di Kecamatan Ubud pada umumnya dikuasai oleh Desa, Pura, dan krama desa. Tanah ini peruntukan anaknya sebagai lahan pertanian kemudian berubah menjadi akomodasi pariwisata seperti restoran, vila/hotel Maneychanger dan tempat parkir.
- (2) Faktor yang menjadikan alih fungsi peruntukan tanah adat antara lain :
  - a. Faktor ekonomi seperti tanah adat dijadikan tempat usaha restoran,

vila/hotel Maneychanger dan tempat parker.

- b. Keterbukaan lahan dalam pengembangan akomodasi pariwisata.

## 2 Saran

- (1) Kepada pemerintah hendaknya memperketat pengawasan terhadap alih fungsi tanah adat sehingga tidak ada lagi tanah-tanah adat yang dimanfaatkan oleh *krama desa* untuk kepentingan ekonominya secara pribadi tanpa ada pemasukan tambahan ke *desa adat*, selain kewajiban *ayahan* (tenaga), *pepeson* (materi) yang sudah umum berlaku bagi semua *krama desa*.
- (2) Kepada masyarakat hendaknya mengadakan pendaftaran tanah sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku sehingga memperoleh surat tanda bukti hak kepemilikan atas tanah tersebut.
- (3) Kepada para investor hendaknya dalam berinvestasi jangan lupa melihat dan memberikan perlindungan kepada kearifan lokal yang hidup di masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU TEKS

- Aminuddin Salle dkk, 2010. *Bahan Ajar Hukum Agraria*, AS Publishing Makasar.
- Dalam H. Achmad Rubale, 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum* Cetakan Pertama. Kerja sama Pusderankum dan Bayumedia Malang.
- Herman Soesangobeng, 1975, "Pertumbuhan hak milik individual menurut hukum

adat dan menurut UUPA di Jawa Timur", *Majalah Hukum*, No. 3 Tahun ke dua, Yayasan Penerbitan dan Pengembangan Hukum

Sihombing Purwoatmodjo, J.D., 1970 *Hukum Agraria I* Universitas Sebelas Maret, Surabaya

Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta.

### PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar *Pokok-Pokok Agraria*;
- Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2004 *Penalagunaan Tanah*;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang *Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*;
- Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang *Kedudukan, Peranan, dan Fungsi Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Dalam Propinsi Daerah Tingkat I Bali*;
- Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang *Desa adat* ;
- Peraturan Daerah Propinsi Bali Nomor 8 Tahun 2002 tentang *Lembaga Perkreditan Desa*;