



TANTANGAN KEBIJAKAN PENATAAN SPASIAL PADA TANAH ULAYAT ADAT: STUDI KASUS DI PROVINSI BALI

*Policy Challenges of Spatial Arrangement on Customary Land:
A Case Study of Bali Province*

Wayan Dedy Juniawan¹, Aulady Vandhika², Jovita Ramadhanti³, Rensyaputra⁴

¹Pemerintah Kabupaten
Gianyar. Email:
dedix.doank@gmail.com

²Badan Nasional Riset dan
Inovasi. Email:
auladhika@gmail.com,

³Kementerian Luar Negeri RI.
Email: auladhika@gmail.com

⁴Kementerian Perindustrian dan
Perdagangan RI, Email:
rensyaputra.kemenperin@gmail.com

Keywords: spatial
arrangement, customary land,
land conflict, Bali Province

Kata kunci: penataan spasial,
konflik tanah, tanah adat,
Provinsi Bali

Abstract

The diversity of indigenous communities in Indonesia is not only a source of national wealth but also creates various kinds of conflicts. One of the most common customary conflicts is disputes over customary land ownership. The triggers for this conflict arise from a variety of sources, such as: 1) clashes between national legal norms and customary law, 2) the vast quantity of communal land administration, 3) land disputes between communities and 4) the existence of land mafias. The province of Bali as an indigenous community in Indonesia is inseparable from land conflicts that have been going on for decades. Some of the factors identified as the root causes of the emergence of customary land disputes in Bali Province include: 1) data factors, 2) indigenous peoples, 3) government, 4) regulations, 5) authorized agencies, and 6) environment. Some short, medium- and long-term policy recommendations can be made to overcome these problems. Short-term interventions can be carried out by increasing socialization and understanding regarding the procedures for recognizing customary land in Bali through the legal awareness village movement, resolving disputes related to land conflicts prioritized through negotiation and mediation, as well as having strict rewards and punishments for officials in charge of land titling. Intervention in the medium term is carried out by repairing and perfecting the bureaucracy and the land titling system to speed up the process of public services, and in the long term it is necessary to align central and regional legal pluralism in sustainable land management and use activities. The settlement of communal land conflicts is very possible with the involvement of various social elements between the government, the business sector, the community or related stakeholders.

Abstrak

Keberagaman komunitas adat di Indonesia tidak hanya menjadi sumber kekayaan bangsa tetapi juga menimbulkan berbagai macam konflik. Salah satu konflik adat yang banyak ditemui yaitu sengketa kepemilikan tanah adat/ulayat. Pemicu konflik ini timbul dari berbagai macam sumber seperti: 1) benturan norma hukum nasional dengan hukum adat, 2) kuantitas penatausahaan tanah ulayat yang sangat luas, 3) sengketa tanah antar masyarakat dan 4) masih adanya mafia-mafia tanah. Provinsi Bali sebagai komunitas adat di Indonesia tidak terlepas dari konflik tanah yang telah berlangsung puluhan tahun. Beberapa faktor yang diidentifikasi menjadi akar permasalahan munculnya sengketa tanah adat di Provinsi Bali antara lain: 1) faktor data, 2) masyarakat adat, 3) pemerintah, 4) regulasi, 5) instansi berwenang, dan 6) lingkungan. Beberapa rekomendasi kebijakan jangka pendek, menengah dan panjang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut. Intervensi jangka pendek dapat dilakukan dengan meningkatkan sosialisasi dan pemahaman terkait prosedur pengakuan terhadap tanah ulayat di Bali melalui gerakan desa sadar hukum, penyelesaian sengketa terkait konflik tanah diutamakan melalui cara negosiasi dan mediasi, serta adanya Reward dan punishment yang tegas terhadap petugas berwenang dalam sertifikasi tanah. Intervensi jangka menengah dilakukan dengan memperbaiki dan penyempurnaan birokrasi serta sistem sertifikasi tanah untuk mempercepat proses pelayanan publik, serta secara jangka panjang perlu dilakukan penyesuaian pluralisme hukum pusat dan daerah dalam kegiatan pengelolaan dan penggunaan tanah secara berkelanjutan. Penyelesaian konflik tanah ulayat sangat memungkinkan dengan kerlibatan berbagai elemen sosial antara pemerintah, sektor bisnis, masyarakat atau stakeholder terkait.

PENDAHULUAN

Tanah tergolong kebutuhan primer yang sangat penting bagi kehidupan manusia. Ismail (2012) menjelaskan lebih lanjut bahwa tanah merupakan aspek integral dalam kehidupan dan memiliki fungsi yang sangat penting sebagai sumber kehidupan, bahkan juga dapat menentukan kekuasaan dan kemakmuran masyarakat. Indonesia sebagai negara kepulauan dan agraris sangat bergantung kepada tanah sebagai sumber daya dan mata pencarian penduduk. Namun, tanah bebas yang dapat dimanfaatkan terbatas, seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia. Penggunaan tanah sebagai sumber daya perlu dilindungi oleh kepastian hukum sebagai pencegahan munculnya konflik-konflik di masyarakat terkait hak penggunaan atas tanah. Selain itu, sistem pada perbankan di Indonesia juga memungkinkan tanah dijadikan sebagai kolateral untuk mendapatkan modal dalam membuka atau menjalankan usaha. Atas dasar hal tersebut,

kepemilikan atas tanah perlu untuk diperjelas dengan dilakukannya sertifikasi. Sertifikat tanah yang dimiliki menjadi bukti kuat atas kepemilikan dan dapat menjamin kepastian hukum atas tanah tersebut.

Sejalan dengan pemikiran ini, Presiden Joko Widodo memasukkan sertifikasi tanah sebagai salah satu strategi dan arah kebijakan pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2015 - 2019 dan RPJMN tahun 2020 - 2024 serta menjadikan "Luas bidang tanah bersertifikat yang terdigitasi dan berkualitas baik" sebagai salah satu indikator pencapaian pembangunan. Maka dari itu, Presiden Joko Widodo terus mengupayakan pemberian sertifikat tanah melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), dimana pada tahun 2024 ditargetkan 52,12 juta hektar tanah telah tersertifikasi. Program tersebut dicanangkan untuk memastikan setiap bidang tanah telah terdaftar dan terdata kepemilikannya secara lengkap dan akurat.

Selain itu, Program PTSL juga bertujuan untuk meminimalisir kasus sengketa tanah dan sengketa lahan yang terjadi di masyarakat (Marroli, 2018). Salah satu konflik atas lahan yang sering ditemui di daerah-daerah di Indonesia yaitu sengketa status kepemilikan tanah adat/ulayat. Kasus ini banyak ditemui di seluruh Indonesia karena banyaknya komunitas adat di Indonesia dengan aturan adat masing-masing yang beragam. Hukum tanah di Indonesia yang diatur dalam Undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, sering berbenturan dengan hukum tanah adat yang seringkali menimbulkan konflik tanah dengan masyarakat adat (Shebubakar & Raniah, 2019). Permasalahan lainnya yang terkait dengan sengketa pertanahan yaitu adanya "Mafia Tanah" yang memalsukan sertifikat tanah dan berujung pada mutasi dan pemecatan pegawai ATR/BPN (Fadli, 2021).

Terkait masalah terkait sengketa tanah adat atau tanah ulayat, perlu dipahami pengertian dari beberapa istilah-istilah yang berhubungan dengan permasalahan tersebut, seperti masyarakat hukum adat dan tanah ulayat/adat. Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, pengertian Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang memiliki identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan. Pada pasal tersebut juga disebutkan mengenai pengertian Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, yakni tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada. Pada Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, dijelaskan bahwa "palemahan" Desa Adat meliputi tanah milik desa adat dan tanah guna kaya memiliki fungsi adat, keagamaan, tradisi, budaya dan ekonomi.

Pasal 2 Permen ATR/Kepala BPN No. 18 Tahun 2019 menjelaskan beberapa kriteria-kriteria yang harus dipenuhi dalam memastikan kepastian Hak Ulayat Kesatuan

Masyarakat Hukum Adat, yaitu adanya masyarakat dan lembaga Hukum Adat, adanya wilayah tempat Hak Ulayat berlangsung, adanya hubungan, keterkaitan, dan ketergantungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan wilayahnya, serta adanya kewenangan untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan tanah di wilayah Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersangkutan berdasarkan hukum adat yang masih berlaku dan ditaati masyarakatnya. Sedangkan, untuk Kesatuan Masyarakat Hukum Adat itu sendiri, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi agar kesatuan masyarakat tersebut diakui sebagai pengelola dari Tanah Ulayat dimaksud. Syarat-syarat tersebut diantaranya yaitu secara nyata masih hidup baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional, dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun syarat dan kriteria tersebut telah terpenuhi, terdapat beberapa kondisi-kondisi yang dapat menyebabkan Pelaksanaan Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tidak berlaku, seperti saat tanah tersebut sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah, atau tanah yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Walaupun dapat diakui selama kenyataannya masih ada, penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat tetap perlu untuk dilakukan. Pada Pasal 5 Permen Agraria/Kepala BPN No. 18 Tahun 2019, dijelaskan bahwa penatausahaan Tanah Ulayat dilakukan berdasarkan penetapan pengakuan dan perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang diajukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat dan meliputi pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam daftar tanah. Tanah Ulayat kemudian akan diberikan Nomor Identifikasi Bidang Tanah dengan satuan wilayah Kabupaten/Kota. Penatausahaan Tanah Ulayat ini juga termasuk dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSLS) dimana Pemerintah berupaya untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah yang ada di Indonesia, termasuk Tanah Ulayat. Hingga Maret 2022, berdasarkan data Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), tercatat bahwa terdapat sekitar 17.6 juta hektar Tanah Ulayat yang termuat pada 1,091 peta wilayah adat dan tersebar di 29 provinsi dan 141 kabupaten/kota di Indonesia (Nurrahman, 2022). Luasnya tanah ulayat yang ada di Indonesia menjadi tugas besar bagi Pemerintah Indonesia untuk dapat segera mendaftarkan dan mencatatkan tanah-tanah ulayat tersebut dan menerbitkan sertifikat kepemilikan atas tanah ulayat.

Selain kendala terkait jumlahnya yang banyak dan luas, penatausahaan tanah ulayat juga pada praktiknya menghadapi berbagai macam kendala yang muncul di masyarakat terkait kepemilikan tanah adat atau tanah ulayat, seperti konflik dan sengketa antar masyarakat serta adanya mafia-mafia tanah yang menambah keruh permasalahan tanah ulayat di Indonesia. Kementerian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyatakan bahwa sejak tahun 2015 - 2019, terdapat sekitar 9,000 kasus pertanahan dimana 50 persennya merupakan kasus terkait mafia tanah (Astutik, 2020). Sengketa-sengketa tanah ulayat di masyarakat juga terus terjadi dari barat hingga timur Indonesia, seperti yang terjadi di Riau, dimana izin perhutanan sosial pada hutan adat baru berjalan

10 persen dari jumlah yang dialokasikan oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan akibat banyaknya perusahaan berbasis hutan dan lahan yang bertempat di tanah adat atau tanah ulayat sehingga terjadi sengketa lahan (Hayati, 2022). Selain itu, sengketa lahan juga terjadi di tanah Papua, dimana sengketa tanah ulayat membuat satu bangunan sekolah menengah pertama di Papua dikosongkan sejak Desember 2021 sehingga rusak dan tidak terurus (Kurita, 2022). Akibatnya, kegiatan belajar mengajar di sekolah tersebut dengan terpaksa tidak dapat dilanjutkan.

Salah satu daerah di Indonesia dimana seringkali terjadi sengketa tanah adat/ulayat yaitu Provinsi Bali yang banyak dikenal dengan kekentalan adat istiadat serta budaya di masyarakat. Konflik tanah sebagai salah satu konflik sosial yang terjadi di Provinsi Bali dapat berlangsung puluhan tahun tanpa adanya penyelesaian yang jelas. Konflik tanah ini melibatkan berbagai faktor dan menimbulkan efek negatif multidimensional seperti terganggunya sistem sosial masyarakat, permasalahan hukum, kerugian ekonomi, serta terganggunya ketentraman dan ketertiban. Seperti yang diungkapkan pada penelitian Nursuliantoro., et al (2022), bahwa salah satu konflik konsolidasi tanah adat di Subak Sanggulan, Desa Banjar Anyar, Tabanan Bali telah terjadi selama 33 tahun yang menyebabkan kerugian masyarakat adat pemilik tanah secara hukum maupun ekonomi. Selama tahun 2021, Bali menghadapi beberapa kasus sengketa tanah ulayat/adat yang cukup menyita perhatian masyarakat, seperti yang terjadi di Kabupaten Gianyar. Kasus sengketa tanah ulayat di daerah tersebut bermula dari gugatan seorang warga desa adat yang mengklaim bahwa ia memiliki sebidang tanah merupakan warisan keluarga dan dibuktikan hanya melalui surat girik berupa pembayaran pajak bumi dan bangunan (Wirnaya, 2022). Di sisi lain, desa adat pengelola tanah ulayat tersebut menyatakan bahwa bidang tanah yang diklaim oleh penggugat merupakan tanah pekarangan desa (PKD) yang sudah ditempati oleh warga desa adat selama puluhan tahun. Kasus ini tidak hanya menyangkut masalah hukum perdata tetapi juga mengarah pada hukum pidana yang mengganggu kenyamanan dan ketertiban dalam bermasyarakat.

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis tantangan kebijakan pengelolaan tanah ulayat adat, khususnya di masyarakat Bali dengan menggunakan kerangka analisis masalah sosial

AKAR MASALAH

Untuk dapat memahami dan mengurai permasalahan terkait sengketa tanah ulayat khususnya di Provinsi Bali, perlu dilakukan analisis terkait akar permasalahan yang mungkin menjadi faktor penyebab terjadinya isu tersebut. Analisis akar masalah dilakukan dengan metode fishbone, seperti Gambar 1. Analisis akar masalah pada isu sengketa tanah ulayat dapat dilihat dari berbagai faktor, seperti faktor data, masyarakat adat, pemerintah, regulasi, instansi berwenang, dan lingkungan.

Development Policy and Management Review (DPMR).

Juniawan, W. D. et al. Tantangan Kebijakan Penataan Spasial Pada Tanah Ulayat Adat.



Gambar 1. Analisis Fishbone Akar Masalah

Dari faktor regulasi, salah satu akar masalah terkait isu tersebut yaitu masih adanya ego sektoral dalam peraturan terkait penatausahaan tanah ulayat. Kepala Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), Kasmita Widodo dalam Utami (2022) menyampaikan bahwa ego sektoral antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) masih dapat dirasakan terkait implementasi regulasi terkait tanah ulayat. Sebagai contoh, Kementerian ATR/BPN saat ini masih membatasi penanganan pendaftaran tanah ulayat di luar lingkungan hutan yang menjadi tanggung jawab dari KLHK, sedangkan penerapan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) seharusnya dapat dilakukan secara menyeluruh dan tidak terpisah-pisah (Utami, 2022). Akibatnya, proses pendaftaran tanah adat atau ulayat menjadi terhambat dan menambah kemungkinan terjadinya sengketa tanah adat di Indonesia. Akar permasalahan regulasi lainnya disebutkan pada penelitian Wiguna (2019) bahwa Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali yang digunakan sebagai salah satu upaya untuk meregulasi pendaftaran tanah terhadap tanah adat di Bali, belum mempunyai landasan yuridis yang kuat terkait pengaturan pendaftaran tanah adatnya. Hal tersebut perlu untuk diperhatikan agar bangunan hukum dari Perda tersebut menjadi kokoh dan dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Maka dari itu, sudah sepatutnya dibutuhkan landasan yuridis yang bersumber dari norma-norma hukum yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Substansi pengaturannya pun masih belum memadai karena mengenai prosedur dan tata laksana pendaftaran tanah adat di Bali sebagaimana dimaksudkan, belum diatur secara gamblang. Selain itu, perlu dilakukan sinkronisasi landasan yuridis berdasarkan hierarki perundang-undangan untuk menghindari terjadinya konflik dan tumpang tindih pendaftaran tanah adat di Bali.

Pada faktor instansi berwenang, akar masalah dari kasus sengketa tanah adat salah satunya yaitu adanya oknum mafia tanah. Fadli (2021) menjelaskan terkait banyaknya temuan mafia tanah yang telah diberikan sanksi pemecatan karena memalsukan sertifikat tanah. Permasalahan ini seperti fenomena gunung es di Indonesia dan telah berakar sejak lama. Pada kasus sengketa tanah adat, konflik-konflik yang terjadi

diakibatkan oleh pemalsuan sertifikat tanah seperti surat girik. Seperti kasus yang dijelaskan Wirnaya (2022) bahwa konflik tanah PKD di Gianyar akibat sertifikat tanah yang belum jelas keasliannya dan diduga melibatkan mafia tanah. Beranjak dari dua kasus ini, muncul akar masalah lainnya dimana masyarakat adat belum memiliki kesadaran hukum yang memadai dan majelis adat yang kurang memberikan edukasi hukum kepada masyarakat adat. Kesadaran hukum pada masyarakat adat dan desa adat perlu dilakukan terutama dalam hal penetapan status hukum tanah adat.

Kesadaran hukum ini juga harus dimiliki oleh Majelis Desa Adat (MDA) dalam konteks penyelesaian kasus adat, karena MDA memiliki peran untuk memutus kasus adat dan sebagai mediator untuk mendamaikan pihak yang bersengketa. Untuk menghindari terjadinya kasus mafia tanah, diperlukan sanksi hukum yang tegas selain dari sanksi administrasi untuk membuat efek jera kepada para oknum mafia tanah tersebut. Selain itu, diperlukan pula pemberian reward terhadap petugas yang berwenang jika memiliki kinerja yang baik dalam menjalankan tugas dan fungsinya serta melaksanakannya sesuai dengan aturan yang berlaku.

Kurangnya kesadaran hukum pada masyarakat terkait hukum tanah adat tidak hanya menjadi faktor penghambat pengembangan investasi tetapi juga sebagai pemicu adanya perselisihan internal di antara anggota masyarakat adat seperti contoh adanya dilematis hukum dalam proses sertifikasi tanah di Desa Adat Panglipuran yaitu sebagian warga menghendaki agar dilakukan sertifikasi terhadap tanah adat sebagai bukti otentik kepemilikan atas tanah untuk menghindari terjadinya sengketa tanah di kemudian hari, sedangkan sebagian warga lainnya berpendapat sebaliknya karena menghendaki status sebagaimana sediakala untuk mempertahankan keutuhan dan integritas desa adat sebagai pengatur utama tanah ayahan desa. kelompok yang menolak sertifikasi ini memiliki kekhawatiran jika sertifikat tanah tersebut akan menjadi dasar hukum untuk melakukan perjanjian dengan pihak ketiga. Dengan adanya analisis terkait akar-akar masalah, dapat ditentukan strategi-strategi untuk mengatasi penyebab terjadinya kasus sengketa tanah adat di Provinsi Bali.

ANALISIS MASALAH SOSIAL

Nilai yang mempengaruhi masalah

Salah satu nilai yang berpengaruh dalam masalah sengketa tanah adat yaitu nilai budaya pada masyarakat. Pasal 55 Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 menjelaskan bahwa tanah desa adat adalah salah satu harta kekayaan milik desa adat. Tanah-tanah yang dimaksud itu adalah tanah-tanah yang lazim disebut tanah desa atau tanah druwe, yang kemudian oleh beberapa pihak dikualifikasikan sebagai tanah ulayat dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Tanah-tanah milik desa adat tersebut memberi kekuasaan kepada desa adat untuk mengatur dan memanfaatkan tanah-tanah tersebut sesuai dengan aturan adat yang dibuat oleh masing-masing desa adat. Tanah-tanah desa adat meliputi tanah druwe desa dalam arti sempit (kuburan, lapangan, pasar), tanah

pekarangan desa (PKD) dan tanah ayahan desa (AyDs), serta tanah pura baik yang digunakan untuk bangunan pura (tegak pura) ataupun tanah yang digunakan untuk keperluan pura (tanah laba pura) jika pura tersebut adalah milik desa adat. Seluruh tanah adat tersebut memiliki fungsi dan cara pemanfaatannya masing-masing.

Tugas dan wewenang desa adat secara spesifik dijelaskan Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 yaitu (a) menyusun awig-awig (b) mengatur sukerta parahyangan, (c) mengatur sukerta pawongan dan (d) mengatur sukerta palemahan. Otoritas desa adat mencakup: (a) menetapkan perencanaan desa adat, (b) penetapan anggaran pendapatan dan belanja desa adat, (c) pengembangan dan pelestarian nilai adat, agama, tradisi, seni, dan budaya serta kearifan lokal, (d) pengelolaan pawidangan dan tanah padruwen desa adat, (e) pengelolaan padruwe desa adat, (f) pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan azas Bali mawacara dan desa mawacara, (g) penetapan sistem organisasi dan pranata hukum adat, (h) penyelesaian perkara adat/ wicara berdasarkan hukum adat, (i) penyelenggaraan sidang perdamaian perkara adat/ wicara adat yang bersifat keperdataan, (y) dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban karma di desa adat. Desa adat di Bali mempunyai ciri yang bersifat khusus yang membedakannya dengan masyarakat hukum adat lainnya. Ciri khusus tersebut berkaitan dengan landasan filosofis terbentuknya desa adat dengan dasar agama Hindu yang menjiwai kehidupan masyarakat hukum adat di Bali yang dikenal dengan filosofi Tri Hita Karana yang secara harfiah berarti tri (tiga), karena (penyebab), hita (kebahagiaan) atau tiga penyebab kebahagiaan. Tri Hita Karana berkaitan dengan hubungan manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, alam semesta, dan sesama manusia.

Pasal 10 Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 juga menyebutkan bahwa palemahan (wilayah) desa adat meliputi tanah milik desa adat dan tanah guna kaya (tanah hak milik pribadi) yang bersifat komunal maupun individual. Ketentuan ini mempertegas bahwa dalam setiap wilayah desa adat terdapat tanah hak milik pribadi masyarakat. Hal inilah yang membuat siapa saja dapat tinggal dan menetap di wilayah desa adat karena hak milik pribadi dari masyarakat ini dapat diperjualbelikan maupun dialihkan kepada pihak lain. Hak milik pribadi yang diperjualbelikan inilah yang memungkinkan masuknya krama tamiu (beragama Hindu tapi bukan warga masyarakat desa adat) ke dalam wilayah desa adat. Berdasarkan kaidah hukum adat, mereka yang dapat menikmati hasil tanah dalam suatu wilayah ulayat hanyalah anggota dari persekutuan atau kesatuan masyarakat hukum adat tersebut, sehingga hak untuk menguasai atas tanah milik adat hanya dapat diberikan kepada anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Nilai lainnya yang berkaitan dengan isu tersebut yaitu nilai ekonomi. Pembangunan yang demikian pesat di Provinsi Bali telah membuat tanah provinsi tersebut memiliki nilai ekonomis yang amat tinggi sehingga sangat berharga bagi masyarakat terutama dalam kehidupan perekonomian. Hal ini diperkuat dengan fakta bahwa harga tanah di Provinsi Bali selalu meningkat seiring dengan berkembangnya pariwisata di daerah tersebut yang mempengaruhi pemasaran dari tanah di Provinsi Bali. Berdasarkan Iskandar (2013), harga tanah di Provinsi Bali lebih mahal dibandingkan harga tanah di

Amerika Serikat, dimana di wilayah Connecticut Amerika Serikat, satu hektar tanah dihargai sebesar US\$ 75.000, sementara harga tanah di daerah Cangu Provinsi Bali dihargai sebesar Rp 45 miliar atau sekitar US\$ 3.894.080 dengan kurs Rp11.556 per Oktober 2013. Harga tanah tersebut juga dipengaruhi oleh posisi dan letak tanah yang strategis, seperti berada dekat dengan daerah pariwisata, dekat dengan jalan raya, dan letaknya yang berada persis di pinggir pantai.

Karakteristik, Kondisi dan Wilayah

Provinsi Bali terdiri dari 1 (satu) pulau besar yaitu Pulau Bali dan beberapa pulau kecil seperti Pulau Nusa Penida, Pulau Nusa Lembongan, Pulau Nusa Ceningan, Pulau Serangan, Pulau Burung dan Pulau Menjangan. Pulau Bali secara geografis terletak diantara $114^{\circ} 25' 53^{\circ}$ BT sampai dengan $115^{\circ} 42' 40^{\circ}$ BT dan di antara $08^{\circ} 03' 40^{\circ}$ LS sampai dengan $08^{\circ} 50' 48^{\circ}$ LS. Luas wilayah Provinsi Bali secara keseluruhan mencapai 5.636,66 km² atau 0,29 persen dari luas kepulauan Indonesia. Provinsi Bali terbagi ke dalam delapan kabupaten dan satu kota meliputi Kabupaten Jembrana, Tabanan, Badung, Gianyar, Klungkung, Bangli, Buleleng, Karangasem, dan Kota Denpasar. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2020, penduduk di Provinsi Bali sebanyak 4,32 juta jiwa. Hingga Desember 2020, terdapat sekitar 1.493 desa adat di Bali (Wiratmini, 2021).

Provinsi Bali terdiri dari 1 (satu) pulau besar yaitu Pulau Bali dan beberapa pulau kecil seperti Pulau Nusa Penida, Pulau Nusa Lembongan, Pulau Nusa Ceningan, Pulau Serangan, Pulau Burung dan Pulau Menjangan. Pulau Bali secara geografis terletak diantara $114^{\circ} 25' 53^{\circ}$ BT sampai dengan $115^{\circ} 42' 40^{\circ}$ BT dan di antara $08^{\circ} 03' 40^{\circ}$ LS sampai dengan $08^{\circ} 50' 48^{\circ}$ LS. Luas wilayah Provinsi Bali secara keseluruhan mencapai 5.636,66 km² atau 0,29 persen dari luas kepulauan Indonesia. Provinsi Bali terbagi ke dalam delapan kabupaten dan satu kota meliputi Kabupaten Jembrana, Tabanan, Badung, Gianyar, Klungkung, Bangli, Buleleng, Karangasem, dan Kota Denpasar. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2020, penduduk di Provinsi Bali sebanyak 4,32 juta jiwa. Hingga Desember 2020, terdapat sekitar 1.493 desa adat di Bali (Wiratmini, 2021).

Pada tahun 1906-1908, Belanda membentuk sebuah sistem baru pemerintahan desa sebagai bawahan langsung dari pemerintahan kolonial Belanda. Sejak saat itu, di Bali ada dua sistem administrasi desa, yakni desa dinas dan desa adat atau desa pakraman. Sampai saat ini, keberadaan kedua sistem pemerintahan desa tersebut masih berjalan harmonis. Desa dinas adalah sistem pemerintahan desa yang bertanggung jawab atas masalah masyarakat desa, misalnya, untuk mengajukan permohonan kartu identitas, kartu keluarga, dan yang menyangkut pemerintahan. Dalam struktur organisasi pemerintah, desa berada di bawah kantor kecamatan. Sedangkan, pemerintahan desa adat atau disebut desa Pakraman adalah sistem pemerintah tradisional yang melayani mengurus masalah adat, sosial, agama dan budaya di wilayah masing-masing desa.

Pemerintahan desa adat dipimpin oleh seorang ketua yang disebut Kelihan Adat atau Bendesa Adat. Proses pemilihan untuk memilih Kelihan Adat dilakukan dengan cara demokratis, dalam jangka waktu tertentu. Dalam menjalankan tugasnya, Kelihan Adat

dibantu oleh bawahan, yaitu sekretaris (disebut Penyarikan), bendahara (disebut Petengen), dan penyebar informasi (disebut Kasinoman atau Juru Arah).

Rekapitulasi jumlah Desa Adat, Banjar Adat dan Banjar Dinas per kecamatan di 9 (sembilan) kabupaten/kota di Provinsi Bali sampai Tahun 2021 disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1. Desa Adat di Bali

Nama Subjek	Desa Adat	Banjar Adat	Banjar Dinas
Seririt	25	96	89
Buleleng	21	73	71
Sukasada	21	77	65
Gerokgak	14	65	71
Busungbiu	16	65	41
Banjar	18	72	73
Kubutambahan	22	56	52
Tejakula	15	73	58
Sawan	18	73	71
Sub Jumlah Kab. Buleleng	170	650	591
Pekutatan	13	35	29
Mendoyo	19	89	71
Jembrana	9	44	42
Negara	10	44	35
Melaya	13	70	61
Sub Jumlah Kab. Jembrana	64	282	238
Bangli	23	66	59
Susut	47	51	51
Tembuku	37	44	55
Kintamani	61	145	65
Sub Jumlah Kab. Bangli	168	306	230
Kuta Selatan	9	52	63
Kuta	6	30	26

Nama Subjek	Desa Adat	Banjar Adat	Banjar Dinas
Kuta Utara	8	84	105
Mengwi	38	211	192
Abiansemal	34	116	121
Petang	27	50	52
Sub Jumlah Kab. Badung	122	543	560
Sukawati	33	109	109
Blahbatuh	36	75	71
Gianyar	42	111	105
Ubud	32	82	76
Tampaksiring	37	75	74
Tegalalang	45	65	65
Payangan	48	59	59
Sub Jumlah Kab. Gianyar	273	576	559
Pupuan	25	91	71
Selemadeg Barat	37	82	73
Selemadeg	36	72	62
Selemadeg Timur	32	82	76
Kerambitan	29	88	85
Penebel	72	142	134
Baturiti	54	69	62
Marga	28	76	71
Kediri	23	112	96
Tabanan	13	119	93
Sub Jumlah Kab. Tabanan	349	688	617
Kubu	41	84	35
Abang	20	95	89
Karangsem	23	175	73
Bebandem	15	68	48

Development Policy and Management Review (DPMR).

Juniawan, W. D. et al. Tantangan Kebijakan Penataan Spasial Pada Tanah Ulayat Adat.

Nama Subjek	Desa Adat	Banjar Adat	Banjar Dinas
Manggis	19	80	55
Selat	27	95	8
Rendang	26	65	48
Sidemen	19	70	39
Sub Jumlah Kab. Karangasem	190	732	395
Banjarangkan	31	76	56
Klungkung	23	97	62
Dawan	20	28	17
Nusa Penida	48	94	60
Sub Jumlah Kab. Klungkung	122	295	195
Denpasar Utara	10	59	53
Denpasar Timur	12	89	70
Denpasar Selatan	11	93	82
Denpasar Barat	2	119	53
Sub Jumlah Kota Denpasar	35	360	258
Total Jumlah Provinsi Bali	1.493	4.432	3.643

Sumber: Dinas Pemajuan Desa Adat, Provinsi Bali (2022)

Sesuai data di atas Provinsi Bali (2022) terdiri dari 1.493 desa adat, 4.432 banjar adat dan 3.643 banjar dinas. Semua kegiatan dan program pemerintahan kini terkomunikasi dan tersalur melalui desa dinas. Desa adat dalam sistem pemerintahan republik hanya terjalin secara fungsional yang terfokus pada fungsi pokok dari desa adat, yaitu pada bidang adat dan agama. Selain itu, status kekayaan adat juga merupakan hal yang krusial pada desa adat. Pada umumnya desa adat pada etnis lain juga memiliki kekayaan adat, seperti pada etnis Minang dan Dayak (Ardhana, et.al., 2006). Hasil survei menunjukkan dari 1.248 Responden, sebanyak 1.120 Desa Adat memiliki kekayaan desa adat atau 89,7% seperti tabel 2 di bawah ini:

Tabel 2. Desa Adat Memiliki Kekayaan Desa

Status Kekayaan	Jumlah	Persentase
Desa memiliki kekayaan desa adat	1.120	89,7
Desa tidak memiliki kekayaan desa adat	128	10,3
Total	12.48	100

Sumber: Dinas Pemajuan Desa Adat, Provinsi Bali (2022)

Struktur kelembagaan desa adat di pulau Bali terdiri dari tiga tingkatan, yaitu 1 Desa Adat Agung (tingkat provinsi), 9 Desa Adat Madya (tingkat kabupaten), dan sekitar 700 Desa Pakraman (tingkat desa). Sebagaimana dinyatakan di atas, tugas utama pemerintah desa adat adalah untuk menangani kegiatan kepabeanan, budaya, agama, dan isu-isu sosial. Ketika sebuah keluarga akan melakukan upacara pernikahan, pemimpin desa adat (Kelihan Adat) akan menanganinya. Ketika penduduk desa akan mengadakan upacara keagamaan di pura desa, tugas dan tanggung jawab berada di pemerintahan desa adat. Dalam menjalankan tugasnya, Kelihan Adat (pemimpin adat) dan bawahannya harus mematuhi aturan adat istiadat setempat, baik itu aturan tertulis dan aturan tidak tertulis. Aturan desa adat disebut "Awig awig" atau secara otonomi berdasarkan hukum adat disebut "Awig-awig adat". Secara umum desa adat mempunyai identitas, eksistensi, peranan dan kewajiban-kewajiban yang sama dan dibangun atas konsep Tri Hita Karana, yaitu keterikatan terhadap tempat pemujaan (Pura/Parahyangan), keterikatan terhadap kehidupan sosial (warga desa/pawongan), dan keterikatan oleh wilayah desa atau pelemahan desa.

REKOMENDASI PERENCANAAN SOSIAL

Intervensi Kebijakan (Pendek, Menengah dan Panjang)

Rekomendasi kebijakan yang dapat disampaikan sebagai solusi untuk memecahkan masalah, terbagi atas periodisasi jangka pendek, menengah dan panjang sebagai berikut:

1. Intervensi Jangka Pendek :

- a. Peningkatan sosialisasi dan pemahaman terkait prosedur pengakuan terhadap tanah ulayat di Bali melalui gerakan desa sadar hukum dengan harapan seluruh warga adat, pengurus desa adat dan majelis desa adat, semakin mengerti alur-alur terhadap proses pengakuan tanah ulayat;
- b. Penyelesaian sengketa terkait konflik tanah diutamakan melalui cara negosiasi dan mediasi agar terhindar dari konflik horizontal yang berkepanjangan;
- c. Reward dan punishment yang tegas terhadap petugas berwenang dalam sertifikasi tanah, dalam hal ini dirasa penting untuk membangun semangat positif petugas berwenang dan menghindari pelanggaran yang telah di atur

2. Intervensi Jangka Menengah:

Perbaikan dan penyempurnaan birokrasi serta sistem sertifikasi tanah untuk mempercepat proses pelayanan publik. Faktor teknologi sangatlah penting untuk memangkas rumitnya birokrasi, dalam jangka menengah diharapkan mampu membangun sistem yang efektif dan efisien.

3. Intervensi Jangka Panjang

Penyelarasan pluralisme hukum pusat dan daerah dalam kegiatan pengelolaan dan penggunaan tanah secara berkelanjutan, pada jangka panjang penyelarasan pluralisme hukum semakin mempermudah masyarakat mendapatkan hak tanah tanpa adanya konflik horizontal antar sesama masyarakat.

Desain Keterlibatan Sosial

Desain keterlibatan sosial yang melibatkan pemerintah, sektor bisnis, masyarakat atau stakeholder dapat dijabarkan sebagai berikut

1. Pemerintah

- a. Pemerintah Nasional: Kementerian ATR / BPN dapat berperan pada: (1) Penguatan Regulasi dan Sistem pendataan serta pendaftaran sertifikat tanah; dan (2) Manajemen Sumber dalam yang berwenang dalam sertifikasi tanah
- b. Pemerintah Provinsi Bali dapat berperan pada penguatan regulasi tentang pendaftaran tanah adat Lembaga Adat dan eksistensi Desa Adat
- c. Pemerintah Kabupaten/Kota dapat berperan dengan memperkuat Majelis Madya Desa Pakraman (MMDP) dalam perannya terhadap mediasi konflik adat pada level kabupaten/kota

2. Bisnis

Berperan dengan senantiasa mempertimbangkan lembaga Desa Adat dalam kegiatan investasi, khususnya jika terkait dengan penguasaan atau pengelolaan lahan. Pelibata Desa Adat akan dapat menghindari terjadinya konflik sosial yang berhubungan penguasaan tanah adat yang mampu mengganggu proses bisnis dan investasi ke depan

3. Masyarakat

Warga dan Desa Adat berperan dalam meningkatkan kesadaran hukum terutama dalam pengurusan sertifikat tanah desa adat. Selain itu, perlu melakukan sinkronisasi hukum adat dan hukum positif di Indonesia.

4. Stakeholder

Unsur stakeholder lain yang penting adalah Majelis Desa Adat yang diharapkan berperan dalam pemahaman dan sosialisasi aturan hukum dan penyelesaian konflik melalui negosiasi dan mediasi.

REFERENSI

- Ardhana, I. K., Maunati, Y., Zaenuddin, D., & Purwaningsih, S. S. (2006). *Dinamika Etnisitas dan Hubungan Ekonomi pada Wilayah Perbatasan di Kalimantan Timur-Sabah: Studi Kasus di Wilayah Krayan dan Long Pasia*. Jakarta: Pusat Penelitian Sumberdaya Regional Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- Astutik, Y. (2020). BPN: dari 9.000 Laporan Agraria, 50% Terkait Mafia Tanah. Tersedia pada <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200121194756-4-131734/bpn-dari-9000-laporan-agraria-50-terkait-mafia-tanah>. [Diakses pada 9 September 2022]
- Budiana, D. K. (2020). *Pemerintahan Desa Adat di Bali. Buku Pemetaan dan Tipologi Desa Adat di Bali tahun 2020*. [Diakses pada 12 September 2022].
- Dinas Pemajuan Desa Adat Provinsi Bali. (2022). Rekapitulasi Jumlah Desa Adat Banjar Adat dan Banjar Dinas Per Kecamatan di 9 Kabupaten Kota di Provinsi Bali. Tersedia pada <https://balisatudata.baliprov.go.id/laporan/rekapitulasi-jumlah-desadadat-banjar-adat-dan-banjar-dinas-per-kecamatan-di-9-kabupatenkota-di-provinsi-bali?year=2021>. [Diakses pada 11 September 2022]
- Fadli, A.. (2021). 125 Pegawai BPN Terlibat Mafia Tanah, Kena Sanksi Mutasi dan Dipecat. Tersedia pada <https://www.kompas.com/properti/read/2021/12/15/110000821/125-pegawai-bpn-terlibat-mafia-tanah-kena-sanksi-mutasi-dan-dipecat?>. [Diakses pada 11 September 2022]
- Hayati, D. N. (2022). Atasi Sengketa Tanah Adat dan Ulayat, Gubernur Syamsuar Gelar Rakor dengan LAM Riau. Tersedia pada <https://regional.kompas.com/read/2022/08/22/18183851/atasi-sengketa-tanah-adat-dan-ulayat-gubernur-syamsuar-gelar-rakor-dengan?page=1>. [Diakses pada 9 September 2022]
- Iskandar, Y. (2013). Harga Tanah di Bali Lebih Mahal dari Amerika. Tersedia pada <https://bali.tribunnews.com/2013/10/07/harga-tanah-di-bali-lebih-mahal-dari-amerika>. [Diakses pada 11 September 2022]
- Ismail, N. (2012). Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat. *Jurnal Rechtsvinding*, 1(1):33-51
- Jayantiari, I. G. A. M. R. (2017). Eksistensi Tanah Adat Di Bali dan Problematika Hukum Dalam Pengembangan Investasi. *Kertha Patrika*, 39 (2): 108-119

Development Policy and Management Review (DPMR).

Juniawan, W. D. et al. Tantangan Kebijakan Penataan Spasial Pada Tanah Ulayat Adat.

- Kurita, P. N. (2022). Hak Ulayat SMP Negeri 1 Sentani Segera Diselesaikan, Brigjen JO Sembiring: Pertemuan Digelar Selasa. Tersedia pada <https://www.msn.com/id-id/olahraga/other/hak-ulayat-smp-negeri-1-sentani-segera-diselesaikan-brigjen-jo-sembring-pertemuan-digelar-selasa/ar-AA11l0d9>. [Diakses pada 9 September 2022]
- Marolli. (2018). Program PTSL Pastikan Penyelesaian Sertifikasi Lahan Akan Sesuai Target. Tersedia pada https://www.kominfo.go.id/content/detail/12924/program-ptsl-pastikan-penyelesaian-sertifikasi-lahan-akan-sesuai-target/0/artikel_gpr. [Diakses pada 11 September 2022]
- Nurrahman, A. (2022). BPN Dorong Pendaftaran Tanah Ulayat Lewat PTSL, Begini Caranya. Tersedia pada <https://finance.detik.com/properti/d-6052522/bpn-dorong-pendaftaran-tanah-ulayat-lewat-ptsl-begini-caranya>. [Diakses pada 9 September 2022]
- Nursuliantoro, Fuad, F., Lutfi, A. (2022). Penerapan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Konsolidasi Tanah terhadap Pelaksanaan Konsolidasi Tanah di Subak Sanggulan, Desa Banjar Anyar, Kec. Kediri, Kab. Tabanan, Provinsi Bali. *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan*, 7(2):44-65
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2015 - 2019.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2020-2024.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pemberian Insentif dan/atau Kemudahan kepada Masyarakat dan/atau Penanam Modal.
- Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat.
- Shebubakar, A. N. & Raniah M. R. (2019). Hukum Tanah Adat/Ulayat. *Jurnal Hukum dan Kesejahteraan*, 4 (1):14-22
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Utami, L. D. (2022). Pemerintah Diminta Serius Tangani Pendaftaran Tanah Ulayat, BRWA: Tidak Ada Kemajuan Sama Sekali. Tersedia pada <https://www.tribunnews.com/nasional/2022/08/09/pemerintah-diminta->

serius-ta ngani-pendaftaran-tanah-ulayat-brwa-tidak-ada-kemajuan-sama-sekali.
[Diakses pada 9 September 2022].

Wiguna, M. O. C. (2019). Problematika Pengaturan Pendaftaran Tanah Adat Di Bali. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 16 (4):487-498

Wiratmini, N. P. E. (2021). 2020, Aset LPD di Bali Turun 3 Persen. Tersedia pada <https://bali.bisnis.com/read/20210210/538/1354689/2020-aset-lpd-di-bali-turun-3-persen>. [Diakses pada 9 September 2022].

Wirnaya. (2022). Kasus PKD Desa Adat Taro Berakhir Damai. Tersedia pada <https://www.balipost.com/news/2022/07/29/282899/Kasus-PKD-di-Desa-Adat>. [Diakses pada 11 September 2022].