

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pada dasarnya makhluk hidup dalam menjalankan kegiatannya sehari-hari tidak dapat melaksanakan kegiatannya dengan sendiri, yang umumnya saling berinteraksi untuk membentuk suatu kelompok tertentu sering disebut dengan masyarakat. Tidak semua kelompok dapat disebut sebagai suatu masyarakat. Selain kesatuan manusia yang bergaul dan berinteraksi, kelompok tersebut harus mempunyai ikatan lain yang khusus, yang harus bersifat kontinu sehingga menjadi adat istiadat yang khusus.¹ Sehingga masyarakat dimaknai sebagai kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama.

Menurut Ter Haar masyarakat hukum merupakan kelompok-kelompok yang tetap dan teratur dengan mempunyai kekuasaan tersendiri dan kekayaan tersendiri baik yang berwujud maupun yang tidak berwujud.² Bentuk dan susunan masyarakat hukum yang merupakan persekutuan hukum adat, anggota dari masyarakat tersebut terikat dengan beberapa faktor yang bersifat *territorial*, *genealogis* maupun *territorial-genealogis*. Secara etimologi, Ter Haar menyatakan bahwa masyarakat adat merupakan suatu kelompok masyarakat yang teratur, bersifat tetap,

¹ Sri Hajati, *et.al*, *Politik Hukum Pertanahan Indonesia*, Kencana-Prenamedia Grup, Jakarta, 2021, h. 71.

² Ter Haar, dalam Sri Hajati, *et.al*, *Ibid*.

mempunyai kekuasaan dan kekayaan tersendiri. Menurut F.D. Holleman bahwa ada

3 (tiga) sifat umum dari masyarakat adat, yaitu:³

1. *Magis Religius*, yang mengandung arti bahwa hukum adat pada dasarnya berkaitan dengan persoalan kepercayaan terhadap hal-hal gaib. Sifat magis religius diartikan sebagai suatu pola pikir yang didasarkan pada keyakinan masyarakat tentang adanya sesuatu yang bersifat sakral.
2. *Communal (Commun)*, Asas *commun* mengandung arti mendahulukan kepentingan sendiri. Masyarakat hukum adat mempunyai pemikiran bahwa setiap individu, anggota masyarakat merupakan bagian integral dari masyarakat secara keseluruhan dan setiap kepentingan individu sewajarnya disesuaikan dengan kepentingan-kepentingan masyarakat karena tidak ada individu yang terlepas dari masyarakatnya.
3. *Contan*, sifat ini mengandung arti sebagai keserta mertaan, utamanya dalam hal pemenuhan prestasi. Sifat kontan memberi pengertian bahwa suatu tindakan berupa perbuatan nyata, perbuatan simbolis atau pengucapan akan menyelesaikan tindakan hukum bersamaan dengan waktunya manakala ia melakukan perbuatan menurut hukum adat.

World Bank (Bank Dunia) sendiri menyiapkan sejumlah kriteria untuk kelompok masyarakat adat, yaitu:⁴

1. Kedekatan hubungan dengan wilayah keturunannya dan dengan daya alam di wilayah itu;
2. Menentukan jati diri dan diidentifikasi oleh orang lain sebagai anggota suatu kelompok kultural yang berbeda;
3. Mempunyai bahasa asli yang kerap kali berbeda dengan nasional;
4. Mempunyai pranata adat di bidang sosial dan politik;
5. Produksinya terutama berorientasi subsistem.

Hak ulayat adalah hak persekutuan hukum terhadap tanah, hak tersebut bukan merupakan hak perorangan. Hak ulayat diakui secara tegas dalam Pasal 3 Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang pada intinya pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas

³ F.D. Holleman, dalam Ni Ketut Ardani, "Kepastian Hukum Hak Komunal Ditinjau Dari Pasal 16 Ayat (1) H Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960", *Jurnal Acta Comitatus*, Vol. 2 No 1, April 2017, h. 29.

⁴ Sri Hajati, et.al, *Op.Cit*, h. 72.

persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan yang lebih tinggi. Dahulu mengenai hak ulayat ada yang menamakan dengan hak milik komunal. Menurut Van Vollenhoven dalam Maria Kaban, menamakan hak ulayat sebagai *beschikkingensrecht*, masyarakat hukum adat dalam hal ini berfungsi sebagai pengawas ketertiban dan keamanan penggunaan hak ulayat. Adapun pemberian tanah adat ini dapat diberikan kepada anggota masyarakat hukum adat ataupun masyarakat di luar masyarakat hukum adatnya.⁵

Hak ulayat menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum adat sebagai subjek hak dan tanah sebagai objek haknya, hubungan antara masyarakat adat tersebut dengan wilayah merupakan hubungan menguasai. Hubungan antara hak ulayat dengan hak individual merupakan hubungan yang lentur, *fleksibel*. Umumnya semakin kuat hak individual atas tanah maka semakin lemah daya berlakunya hak ulayat atas tanah tersebut, begitupula sebaliknya. Hak perseorangan akan lenyap menjadi hak ulayat, jika tanah ditelantarkan/menjadi belukar atau hutan kembali.⁶ Secara umum orang menyebut tanah adat ada 2 (dua) pengertian, yaitu:⁷

- 1) Tanah “Bekas Hak Milik Adat” yang populernya yaitu tanah *girik*, berasal dari tanah adat atau tanah lainnya yang dikonversi (diubah atau disetarakan) menjadi salah satu jenis hak atas tanah tertentu hak milik, hak guna bangunan, hak pakai atau hak guna usaha dan belum didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Adapun sebutannya di masyarakat diantaranya *girik, petoek, rincik, ketitir, verponding*.

⁵ Van Vollenhoven dalam Maria Kaban, “Penyelesaian Sengketa Waris Tanah Adat Pada Masyarakat Adat Karo”, *Mimbar Hukum*, Vol. 28 No. 3, Oktober 2016, h. 454.

⁶ Hayatul Ismi, *Tinjauan Hukum Atas Hak Ulayat Dalam Sistem Hukum Pertanahan Di Indonesia*, Forum Kerakyatan, Pekanbaru, 2017, h. 79.

⁷ Sri Hajati, *Op. Cit*, h. 79-80.

- 2) Tanah milik masyarakat hukum adat (tanah ulayat), yang bentuknya seperti tanah titian, tanah pengairan, tanah kas desa, tanah bengkok dan lain-lain. Untuk tanah milik masyarakat hukum adat ini tidak dapat disertipikatkan dan dilepaskan begitu saja. Untuk hak atas tanah ini tidak dapat disertipikatkan, tanah ini dapat dilepaskan dengan cara tukar-menukar atau tukar guling (*ruislag*) atau pelepasan oleh kepala adat.

Berbicara mengenai tanah adat, pasca diterbitkannya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah (selanjutnya disebut Kepmen ATR/BPN No. 276/2017). Desa pakraman ditunjuk sebagai subyek hak pemilikan bersama (komunal) atas tanah. Atas penunjukan desa pakraman tersebut dapat memberikan akibat-akibat hukum kepada desa pakraman khususnya terkait dengan kekayaan yang berhubungan dengan tanah. Desa pakraman sebagai masyarakat hukum adat di Provinsi Bali terikat dengan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*, memiliki harta kekayaan sendiri, mendiami suatu wilayah serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan membuat peraturan tersendiri yang sering disebut dengan hukum adat serta memiliki sanksi-sanksi yang umumnya bersifat sanksi sosial yang dipercayai secara turun temurun. Untuk memudahkan dalam memahami hukum adat di suatu daerah di Indonesia maka harus mengetahui susunan masyarakat dan sistem kekerabatan yang berlaku di masyarakat. Di Bali sendiri terdapat aspek pembeda dari sistem kekerabatan di daerah lainnya yaitu sistem kasta masyarakat desa adat Bali.

Desa adat merupakan suatu komunitas tradisional dengan fokus fungsi pada bidang adat, Agama Hindu, dan merupakan suatu kesatuan wilayah tempat para anggotanya secara bersama-sama untuk melaksanakan kegiatan sosial dan

keagamaan yang ditata melalui suatu tatanan sistem budaya.⁸ Istilah desa adat pernah digantikan menjadi desa pakraman berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman (selanjutnya disebut Perda Provinsi Bali No. 3 Tahun 2001). Namun penggunaan istilah desa pakraman dikembalikan lagi menjadi desa adat seiring perkembangan jaman setelah diberlakukannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa adat (selanjutnya disebut Perda Provinsi Bali No. 4 tahun 2019). Menurut Wayan. P. Windia dan Ketut Sudantra pengertian Desa Pakraman merupakan kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Bali yang memiliki kesatuan tradisi pergaulan, jadi masyarakat hindu yang dalam ikatan *Kahyangan Tiga*, mempunyai wilayah dan harta kekayaan serta berhak untuk mengelola rumah tangganya. Konsepsi tersebut sesuai dengan pengertian Desa Pakraman yang diatur dalam Perda Provinsi Bali No. 3 tahun 2001.⁹ Jenis desa di Provinsi Bali terdapat Desa Pakraman dan juga Desa Dinas yang merupakan organisasi pemerintahan di desa yang menyelenggarakan fungsi administratif, seperti mengurus kartu tanda penduduk, dan lain-lain persoalan kedinasan (pemerintah).¹⁰ Sedangkan menurut Ter Haar masyarakat hukum adat itu sebagai kelompok masyarakat yang teratur bersifat tetap dan mempunyai kekayaan sendiri, baik berupa benda yang terlihat

⁸ I Wayan Arka, *Desa Adat Sebagai Subyek Hukum Perjanjian*, Udayana University Press, Denpasar, 2016, h. 75.

⁹ Wayan. P. Windia dan Ketut Sudantra, *Penggantar Hukum Adat*, Cet. Kedua, Bali, Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Udayana, Denpasar, 2016, h. 54.

¹⁰ *Ibid*, h. 52.

atau tidak terlihat.¹¹ Keberadaan masyarakat hukum adat oleh Mahkamah Agung secara *de facto* harus memenuhi 5 (lima) syarat:¹²

1. adanya masyarakat yang warganya memiliki perasaan kelompok (*in-group feeling*);
2. adanya pranata pemerintahan adat;
3. adanya harta kekayaan dan/atau benda-benda adat;
4. adanya perangkat norma hukum adat;
5. khusus pada kesatuan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial juga terdapat unsur adanya wilayah tertentu.

Jika terdapat salah satu dari kelima unsur tersebut tidak dipenuhi maka kesatuan masyarakat hukum adat sudah tidak ada lagi dan masyarakat hukum adat yang tidak ada, maka tidak dapat dihidupkan kembali. Hal itu menunjukkan bahwa harta kekayaan kesatuan masyarakat hukum adat merupakan unsur penting untuk menentukan masih ada atau tidaknya suatu kesatuan masyarakat hukum adat. Desa pakraman harta kekayaannya tidak tergabung dengan harta anggotanya (*krama desa*), yang mana harta kekayaan desa pakraman biasa disebut dengan *duwe/druwe/paddruwen desa* yang dapat dikelompokkan sesuai dengan unsur-unsur Desa Pakraman (*parhayangan, pawongan dan palemahan*), yaitu:¹³

1. *Padruwen desa* yang berhubungan dengan *parhayangan*, yaitu pura dan berbagai kelengkapan lain untuk menunjang aktivitas *parhyangan*;
2. *Padruwen desa* yang berhubungan dengan *pawongan*, yaitu *awig-awig, pipil karma*, Lembaga Perkreditan Desa (LPD) dan berbagai kelengkapan lain untuk menunjang aktivitas *pawongan*;
3. *Padruwen desa* yang berhubungan dengan *palemahan* yaitu tanah milik desa adat atau *desa pakraman* dan lingkungan alam *desa pakraman*.

¹¹ B Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat*, (Terjemahan K. Ng. Soebakti Poesponoto), Pradnya Paramita, Jakarta, 2001, h. 7.

¹² Pusat Penelitian Dan Pengkajian Perkara Pengelolaan Teknologi Informasi Dan Komunikasi Panitera Dan Sekretariat Jenderal Mahkamah Agung RI, *Aktualisasi Masyarakat Hukum Adat (MHA) Perspektif Hukum dan Keadilan Terkait Dengan Status MHA Dan Hak-Hak Konsitusinya*, 2012, h. 123-124.

¹³ Wayan P. Windia, "Memahami Karakteristik Tanah Desa di Bali", *Makalah*, disajikan sebagai pengantar dalam diskusi terfokus (FGD) yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Prov. Bali, Bali, pada tanggal 30 Agustus 2017, h. 3.

Dalam tanah *padruwen desa* selain berhubungan dengan kegiatan persembahyangan, tidak hanya terdiri dari sebidang tanah yang di atasnya terdapat bangunan pura melainkan pada kawasan pura tersebut terdapat tanah lain seperti lahan pertanian atau perkebunan yang hasilnya dimanfaatkan untuk kepentingan pura. Desa pakraman memiliki tanah dengan beragam jenis dan karakter, jika dilihat dari subyek yang menguasai, fungsi dan pemanfaatannya, maupun dilihat dari lokasi tanah adat yang bersangkutan. Tanah yang dikuasai oleh desa pakraman secara umum disebut tanah desa. Suasthawa mengidentifikasi penggolongan tanah desa sebagai berikut, (a) tanah desa yang dikuasai dan dimanfaatkan secara langsung oleh Desa Pakraman, dan (b) tanah desa yang oleh desa diberikan pemanfaatannya kepada perseorangan warga Desa Pakraman.¹⁴

Pasal II ketentuan-ketentuan Konversi UUPA menginsyarkan bahwa tanah desa di Bali dalam bentuk hak milik (*druwe*), sebagai hak yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh. Adapun makna dari kata turun menurun menunjukkan bahwa hak tersebut berlangsung terus selama pemilik masih hidup dan jika meninggal dunia, hak tersebut dapat dialihkan kepada ahli warisnya. Terkuat yaitu kedudukan hak itu paling kuat dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya, karena memiliki sertifikat sebagai tanda bukti sehingga memudahkan dalam mempertahankan dari pihak lain serta jangka waktunya tidak terbatas. Terpenuh yaitu memberikan kepada pemiliknya wewenang paling luas jika

¹⁴ Made Suasthawa Dharmayuda, *Status dari Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA*, Cv. Kayumas Agung, Denpasar, 1987, h. 42.

dibandingkan dengan hak-hak atas tanah lainnya, dimana hak milik disini tidak berinduk kepada hak atas tanah lain dan peruntukannya tidak terbatas selama tidak ada pembatasan dari pengusaha.¹⁵ Ketentuan mengenai tanah desa (*tanah druwe desa*) tersebut menyatakan bahwa “... hak atas *druwe*, hak atas *druwe desa* sejak berlakunya Undang-undang ini menjadi hak milik kecuali jika yang mempunyai tidak memenuhi syarat.” Subyek yang dapat menjadi hak milik diatur dalam Pasal 21 UUPA yaitu (a) Warga Negara dan (b) Badan-badan hukum yang ditetapkan oleh pemerintah. Menurut Gede Panetja, desa pakraman sudah diakui secara historis, yuridis maupun sosiologis bahwa desa pakraman adalah badan hukum yang dapat memiliki tanah.¹⁶

Dalam pasal 9 ayat (5) Perda Provinsi Bali No. 3 tahun 2001 yang mengatur bahwa “tanah desa pakraman dan atau tanah milik desa pakraman tidak dapat disertipikatkan atas nama pribadi”. Ketentuan ini menjelaskan desa pakraman memiliki tanah dan terdapat larangan bagi pribadi untuk mendaftarkan hak milik atas tanah milik desa pakraman. Sebelum tahun 2017 desa pakraman tidak ditunjuk sebagai subyek hak milik atas tanah. Setelah diterbitkannya Kepmen ATR/BPN No. 276/2017 yang menunjuk desa pakraman sebagai subyek hak pemilikan bersama (komunal) atas tanah. Dalam keputusan menteri ini menunjukan setiap desa pakraman dapat menjadi subyek atas tanah komunal dan wajib melakukan pendaftaran. Sehingga desa pakraman dapat melakukan kerjasama dengan pihak ketiga sesuai dengan kesepakatan oleh para pihak yang bersangkutan.

¹⁵ Suardi, *Hukum Agraria*, Badan Penerbit Iblam, Jakarta, 2005, h. 32-33.

¹⁶ Gde Panetja, *Aneka Catatan tentang Hukum Adat Bali*, Cv. Kayumas, Denpasar, 1986, h. 12.

Sebagaimana dalam diktum kesatu Kepmen ATR/BPN No. 276/2017 maka sebuah desa pakraman dapat menjadi subyek atas tanah komunal (bersama) yaitu, menunjuk desa pakraman di Provinsi Bali sebagai subyek hak pemilikan bersama (komunal) atas tanah dengan syarat:

1. Ada anggota masyarakatnya yang masih dalam bentuk peguyuban;
2. Ada kelembagaan dan perangkat penguasaan adanya;
3. Ada tanah hak kepemilikan bersama (komunal) dengan batas-batas yang jelas; dan
4. Ada pranata dan perangkat hukumnya yang masih ditaati.

Ketentuan diktum di atas itu perlu lagi dicermati terkait dengan hak milik bersama (komunal) atas tanah. Konsep hak milik dapat dijumpai dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menyebutkan “Hak milik adalah hak turun temurun terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA”. Mengenai pengertian Hak Komunal dapat ditemukan pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu (selanjutnya disebut Permen ATR/BPN No. 10/2016).¹⁷ Pasal 1 angka 1 Permen ATR/BPN No. 10/2016 menyebutkan “bahwa hak komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal adalah hak milik bersama atas

¹⁷ Bahwa peraturan ini pada saat tulisan ini dibuat, tidak berlaku lagi, namun eksistensinya masih diakui sebagaimana diganti dengan 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.

tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam Kawasan tertentu”.

Oleh sebab itu, jika melihat konsep pengertian hak milik bersama yang dipergunakan pada Kepmen ATR/BPN No. 276/2017 menimbulkan mutitafsir yang jika dikaitkan dengan konsep hak milik menurut UUPA. Dengan ditunjuknya desa pakraman sebagai subyek pemegang hak milik bersama (komunal) atas tanah perlu diteliti lebih lanjut mengenai *ratio legis* ditunjuknya desa pakraman sebagai subyek pemegang hak milik bersama (komunal) serta kewenangan yang ditimbulkan atas penunjukan desa pakraman sebagai subyek pemegang hak milik bersama (komunal) yang yang mempengaruhi harta kekayaan desa pakraman tersebut. Terkait dengan permasalahan di atas, maka penulis melakukan penelitian dengan judul “Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Milik Bersama (Komunal) Atas Tanah”.

1.2. Rumusan Masalah

1. Apa *ratio legis* penunjukan desa pakraman sebagai subyek hak milik bersama (komunal) atas tanah?
2. Apa kewenangan yang dimiliki desa pakraman sebagai pemegang hak milik bersama (komunal) atas tanah?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan merupakan salah satu cara untuk mempermudah dalam hal memahami arah dari tulisan. Dari uraian latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka terdapat dua tujuan dalam penulisan ini, yaitu:

1. Untuk menganalisa apa *ratio legis* penunjukan desa pakraman sebagai subjek hak milik bersama (komunal) atas tanah;
2. Untuk menganalisa apa kewenangan yang dimiliki desa pakraman sebagai pemegang hak milik bersama atas tanah.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian yang baik adalah penelitian yang dapat memberikan manfaat kepada masyarakat secara luas. Adapun manfaat yang diharapkan dari penulisan proposal tesis ini sebagai berikut:

1. Kegunaan dalam teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran atas perkembangan ilmu hukum yang berkaitan dengan desa pakraman sebagai subyek hak milik bersama (komunal) atas tanah;
2. Kegunaan praktis diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat serta meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap mereka yang berkepentingan dan berbagai pihak terkait dengan penyelesaian permasalahan yang sejenis.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum, tidak perlu menggunakan istilah penelitian hukum. Karena istilah *legal research* atau dalam bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif.¹⁸ Penelitian hukum pada dasarnya merupakan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum edisi revisi*, Kencana, Jakarta, 2014, h. 56.

suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan *know-about*. Sebagai suatu kegiatan yang *know-how* penelitian hukum dilakukan guna memecahkan isu hukum yang dihadapi. Pada proses inilah diperlukannya kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan selanjutnya memberikan pemecahan atas masalah tersebut.¹⁹ Dalam penelitian ini, berlandaskan dengan norma-norma hukum yang berkaitan *ratio legis* desa pakraman sebagai subyek hak milik bersama (komunal) atas tanah dan kewenangan yang dimiliki desa pakraman setelahnya ditunjuknya sebagai pemegang hak milik bersama (komunal) atas tanah. Penggunaan norma tersebut merupakan tujuan untuk mencari kebenaran koherensi.²⁰ Hal tersebut merupakan perwujudan dari penelitian hukum (*legal research*) yang dalam penelitiannya secara koherensi, yaitu mencari jawaban dengan menggunakan apakah aturan hukum mengenai penunjukan desa pakraman sebagai subyek hak milik bersama (komunal) atas tanah sudah sesuai dengan norma hukum, apakah dalam peraturan yang dibuat terkait dengan desa pakraman sebagai subyek hak milik bersama (komunal) atas tanah, norma yang berupa larangan sudah sesuai dengan prinsip hukum.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

¹⁹ *Ibid*, h. 60.

²⁰ *Ibid*, h. 47.

dan Pendekatan studi kasus (*case study*). Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang ditangani.²¹ Sebagaimana dalam hal ini mengkaji tentang peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Desa Pakraman sebagai subyek hak kepemilikan bersama (komunal) atas tanah. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.²² Pendekatan ini dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisis secara mendalam konsep-konsep yang terkait dengan subyek hak pemilikan bersama (komunal) atas tanah dan status terhadap harta kekayaan yang dimiliki oleh desa pakraman yang mana doktrin-doktrin tersebut akan menjadi sandaran dalam membangun argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi. Pendekatan studi kasus (*case study*) dengan berfokus terhadap kasus tertentu dari berbagai aspek hukum seperti dari sudut hukum pidana, hukum administrasi dan hukum tata negara.²³

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder.

²¹ *Ibid*, h. 133.

²² *Ibid*, h. 135.

²³ *Ibid*, h.134.

1.5.3.1 Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat *otoritatif* artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.²⁴ Adapun bahan hukum primer yang digunakan yaitu:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang No 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan Bangunan;
- d. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa;
- f. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- g. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, Dan Pendaftaran Tanah;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 Tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah;
- i. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

²⁴ *Ibid*, h. 181

- j. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;
- k. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman dan Pengakuan Masyarakat Hukum Adat;
- l. 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;
- m. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman;
- n. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat;
- o. Peraturan Daerah Nomor 16 Tahun 2012 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Gianyar 2012-2023;
- p. Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah;
- q. Kasus Aset Tanah Desa Pakraman Eha.

1.5.3.2. Sumber Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-

buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁵

1.5.4. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam memperoleh bahan hukum, maka diperlukanlah pengumpulan bahan hukum untuk memudahkan dalam mengkaji atau menganalisis penelitian ini. Pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan. Bahan hukum yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan pertama-tama dilakukan pemahaman dan mengkaji isinya secara mendalam untuk selanjutnya dibuat catatan sesuai permasalahan yang dikaji baik langsung maupun tidak langsung.²⁶ Dalam pengumpulan bahan-bahan hukum ini selanjutnya dilakukan dengan mengkaji dan menelaah dokumen-dokumen seperti peraturan-peraturan yang relevan, buku-buku atau karya ilmiah lainnya yang terkait dengan isu hukum yang dibahas, sehingga permasalahan yang ada dapat lebih mudah diselesaikan untuk menghasilkan simpulan/jawaban atas masalah tersebut.

1.5.5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, menggunakan analisis normatif kualitatif yakni dengan cara memperoleh gambaran singkat suatu masalah yang didasarkan atas suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan permasalahan yang dibahas, serta menggunakan metode deduktif, yaitu berpangkal dari prinsip-

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Loc. Cit.*

²⁶ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT: RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2004, h. 118.

prinsip dasar.²⁷ seperti teori atau konsep yang diperoleh dari sumber-sumber bahan hukum yang terkait dengan penulisan penelitian ini.

1.5.6. Pertanggungjawaban Sistematika

Berdasarkan permasalahan dan uraian di atas, maka sistematika penulisan dalam penelitian ini dibagi menjadi empat bab, dimana masing-masing bab terbagi menjadi beberapa subbab sehingga tersusun sebagai berikut:

Dalam bab I pendahuluan sebagai bab pertama, yang merupakan suatu kerangka penulisan yang akan menjadi dasar/landasan dalam penelitian ini. Pada bab ini terdapat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum, prosedur pengumpulan bahan hukum, analisis bahan hukum dan pertanggung-jawaban sistematika.

Dalam bab II penelitian ini akan menguraikan permasalahan mengenai apa *ratio legis* penunjukan desa pakraman sebagai subjek hak milik bersama (komunal) atas tanah. Adapun nantinya akan dibagi menjadi 2 (dua) sub bab yakni Pertama membahas Desa Pakraman Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat, Kedua membahas Penunjukan Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Milik Bersama (Komunal) Atas Tanah

Dalam bab III penelitian ini akan menguraikan permasalahan mengenai apa kewenangan yang dimiliki desa pakraman sebagai pemegang hak milik bersama atas tanah. Adapun nantinya akan dibagi menjadi 2 (dua) sub bab yakni Pertama

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit*, h. 84.

membahas Kewenangan Mengelola Harta Kekayaan Oleh Desa Pakraman, Kedua Hak Dan Kewajiban Baru Yang Timbul Setelah Ditunjuknya Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Milik Bersama (Komunal) Atas Tanah

Dalam bab IV bab ini merupakan bagian penutup yang berupa simpulan keseluruhan dari pembahasan serta saran pada analisa yang dilakukan. Simpulan merupakan ringkasan pembahasan yang diuraikan pada bab-bab sebelumnya, saran merupakan usulan penulis terhadap simpulan yang telah diuraikan.