

## BAB II

### EKSISTENSI YURIDIS TANAH LABA PURA

#### 2.1. Status Tanah Laba Pura Menurut UUPA

Pada tanggal 24 September 1960 diundangkanlah Undang-undang No. 5 tahun 1960, tentang peraturan Dasar Pokok - Pokok Agraria yang dimuat dalam Lembaran Negara No. 104/1960 dan lebih dikenal dengan sebutan Undang-undang Pokok Agraria yang disingkat menjadi UUPA. Undang-undang yang sangat penting ini telah merombak hukum agraria lama dengan meletakkan dasar-dasar hukum agraria nasional.<sup>30</sup>

Undang-undang Pokok Agraria memuat ketentuan-ketentuan baru secara pokok-pokok sekaligus mencabut beberapa peraturan perundang-undangan yang tidak sesuai dengan jiwa dan cita-cita bangsa Indonesia di alam kemerdekaan. Dengan adanya UUPA ini, maka hilanglah “dualisme” dan tercapailah suatu kesatuan hukum (unifikasi) di bidang hukum pertanahan di negara kita.<sup>31</sup> Sebagai suatu undang-undang yang mengatur secara garis besar dan pokok, maka UUPA kemudian disusul dengan berbagai peraturan pelaksanaannya yang sampai sekarang ini jumlahnya sudah banyak dan masih akan terus disusul lagi dengan peraturan –

---

<sup>30</sup> Wantjik Saleh K., *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, h. 9.

<sup>31</sup> Soehadi R., *Penyelesaian Sengketa Tentang Tanah Sesudah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria*, Karya Anda, Surabaya Indonesia, 1980, h. 17.

peraturan lainnya yang baru.<sup>32</sup>

Perubahan ini membawa pengaruh yang besar pula terhadap kewenangan dari masyarakat hukum atas tanah. Menurut konsepsi UUPA, maka tanah sebagaimana halnya bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya yang ada di wilayah Republik Indonesia adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa, kepada bangsa Indonesia yang merupakan kekayaan nasional. Hubungan antara rakyat Indonesia, bumi, air serta ruang angkasa yang termaksud tadi adalah hubungan yang bersifat abadi, yaitu hubungan yang menunjukkan bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai Bangsa Indonesia masih ada dan selamanya bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, maka hubungan itu tidak dapat diputuskan dalam keadaan bagaimanapun dan dengan kekuasaan manapun juga.<sup>33</sup>

Undang-undang Pokok Agraria mengandung nilai-nilai kerakyatan dan amanat untuk menyelenggarakan hidup dan kehidupan yang berperi-kemanusiaan dan berkeadilan sosial. Hal tersebut dapat dilihat dari kandungan UUPA yang bermakna :

- 1) Tanah dalam tatanan yang paling tinggi dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya;
- 2) Pemilikan/penguasaan tanah yang berlebihan tidak dibenarkan;
- 3) Tanah bukanlah komoditas ekonomi biasa, oleh sebab itu tanah tidak boleh diperdagangkan, semata-mata untuk mencari keuntungan;

---

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>Gouw Giok Siong, Dengan bantuan Ny. G. Soekahar Badwi, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Jakarta, Kinta Cet. VI, 1984, h. 152.

- 4) Setiap warga negara yang memiliki/menguasai tanah diwajibkan untuk mengerjakan sendiri tanahnya, menjaga dan memelihara sesuai dengan kelestarian lingkungan hidup dan produktifitas sumber daya alam;
- 5) Hukum adat atas tanah diakui sepanjang memenuhi persyaratan tertentu.<sup>34</sup>

Dengan demikian UUPA mengakui hukum adat atas tanah sepanjang memenuhi persyaratan tertentu. Atau dengan kata lain tampak jelas bahwa hukum adat atas tanah Indonesia kelihatannya mendapat status istimewa dibandingkan sektor-sektor hukum adat lainnya. Hukum adat atas tanah ini oleh UUPA telah dijadikan dasar dari Hukum Agraria Nasional.<sup>35</sup>

Dengan berlakunya UUPA menurut Wirjono Projodikoro, maka negara Indonesia membuka jalan yang tegas bagi perkembangan hukum di Indonesia kearah tetap berlakunya hukum adat sebagai inti hukum bagi segenap penduduk Indonesia pada khususnya.<sup>36</sup> Dalam hal ini Soeripto menambahkan bahwa dalam UUPA tersebut dapat ditemukan suatu bukti tentang suksesnya usaha pemakaian hukum adat dan sebagai hasil usaha menyelamatkan Pancasila dalam pembangunan dan pembinaan tata hukum Nasional.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup>Brahmana Adhie dan Hasan Basri Nata Manggala, *Reformasi Pertanahan, Pemberdayaan Hak-hak Atas Tanah Ditinjau Dari Aspek Hukum, Sosial Politik, Ekonomi, Hankam, Teknik, Agama dan Budaya*, Cetakan I, Mandar Maju, Bandung, 2002, h. 76.

<sup>35</sup>*Ibid.*

<sup>36</sup>Wirjono Projodikoro, *Rancangan Undang-undang Hukum Perjanjian*, Kongres Hukum dan Masyarakat, Jakarta, 1981, h. 105.

<sup>37</sup>Soeripto, *Hukum Adat dan Pancasila Dalam Pembinaan Hukum Nasional Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Jember, 1970, h. 28.

Berkaitan dengan tanah-tanah adat, sebelum berlakunya UUPA di negara kita berlaku dua macam hukum yang menjadi dasar bagi hukum pertanahan, yaitu hukum adat dan hukum barat. Sehingga di Indonesia ada dua macam tanah, yaitu tanah adat dan tanah barat. Tanah adat atau tanah Indonesia adalah tanah-tanah dengan hak Indonesia yang sepenuhnya tunduk pada hukum (agraria) adat, sepanjang tidak diadakan ketentuan yang khusus untuk hak-hak tertentu. Sedangkan tanah-tanah barat tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum agraria barat dan hampir semuanya terdaftar pada kantor pendaftaran tanah.<sup>38</sup>

Menurut Mahadi, belum jelas cakupan pengertian tanah adat. Dengan mengkaji peraturan perundang-undangan sejak jaman Belanda, maka tanah adat dapat diartikan sebagai lawan dari tanah eigendom.<sup>39</sup> Mochtar Naim memberikan batasan tentang tanah adat, yaitu tanah-tanah yang bukan milik perorangan, tetapi milik kaum, suku, desa dan sebagainya, dan tidak seorangpun bisa mendakwakan bahwa tanah itu milik pribadinya dan tetap di bawah campur tangan hak persekutuan.<sup>40</sup>

Ciri-ciri hukum tanah adat meliputi 3 (tiga) hal : (1) Adanya persekutuan hukum adat sebagai subyek hak komunal, (2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu yang merupakan tanah komunal dan (3) Adanya persekutuan hukum

---

<sup>38</sup> M. Suasthawa D. I, *Loc. cit.*

<sup>39</sup> Mahadi, "*Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini*", Kertas Kerja Dalam Simposium UUPA dan Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini, BPHN-Bina Cipta, Jakarta, 1987, h. 31.

<sup>40</sup> Mochtar Naim, *Kedudukan Tanah Adat Dewasa Ini di Banjarmasin*, Makalah, 1997, h. 5.

adat untuk melakukan tindakan tertentu atas tanah tersebut. Tanah adat adalah tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang diatur oleh hukum adat mereka sendiri, oleh karena itu persekutuan hukum adat mempunyai hak untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah, persediaan dan pemeliharaan tanah;
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antar orang dengan tanah;
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah.

Secara umum hak-hak penguasaan tanah adat di Indonesia dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) yaitu :

- a. Hak ulayat persekutuan (Beschikkingrecht);
- b. Hak perorangan terkekang (Ingeklend Inlands Bezitrecht);
- c. Hak milik perorangan bebas (Inlands Bezitrecht).<sup>41</sup>

Dalam Hukum Adat yang termasuk tanah-tanah Adat adalah tanah-tanah hak Ulayat, dan tanah-tanah perorangan terkekang. Sedangkan tanah milik perorangan bebas tidak disebut tanah Adat sampai batas ini, maka tanah-tanah adat dapat diberikan batasan tanah yang belum milik perorangan tetapi milik kaum, suku, desa dan sebagainya.<sup>42</sup>

Hak ulayat yang merupakan hak dari masyarakat hukum adat mempunyai daya berlaku kedalam dan keluar. Atas daya berlakunya keluar, masyarakat sebagai

---

<sup>41</sup>M. Suasthawa D. II, *Kesatuan Masyarakat Hukum Adat di Propinsi Bali*, Upada Sastra, Denpasar, 2001, h. 120.

<sup>42</sup>*Ibid.*

satu kesatuan mempunyai hak untuk menikmati/memungut hasil dari tanah tersebut, serta menolak pihak luar untuk melakukan hal yang sama, dan sebagai satu kesatuan harus bertanggung jawab terhadap perilaku penyelewengan yang dilakukan oleh orang asing dalam wilayah persekutuan hukum. Atas dasar berlakunya kedalam, masyarakat hukum adat dapat mengatur masing-masing anggota masyarakat dalam melaksanakan haknya sesuai dengan dengan bagiannya. Hal ini dilakukan dengan cara membatasi peruntukan tanah bagi hak-hak pribadi, serta menarik bagian tanah tertentu dari hak menikmati secara pribadi, untuk kepentingan masyarakat hukum adat.<sup>43</sup>

Tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum adat, karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang meskipun mengalami keadaan yang bagaimanapun akan tetap dalam keadaan semula. Pengertian "tanah" dalam UUPA diatur dalam pasal 4 ayat 1, yang menjelaskan bahwa tanah hanyalah permukaan bumi yang dapat dipunyai dan diberikan baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Pasal ini merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari pasal 2 tentang hak menguasai dari negara, oleh karena itu dapat mengatur bermacam-macam hak atas tanah.

Berkaitan dengan penguasaan atas tanah oleh masyarakat hukum adat, UUPA mengakui pula eksistensi dari hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah, yang secara jelas dicantumkan dalam pasal 3 yang berbunyi :

---

<sup>43</sup>Soerjono Soekanto dan Soleman B. Taneko, *Hukum Adat Indonesia*, C.V. Rajawali, Jakarta, 1981, h. 193-194.

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyatannya 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 lain yang lebih tinggi.”

Para pakar hukum Agraria maupun para pelaksana UUPA sudah sejak dulu selalu meyakinkan kita bahwa hak-hak masyarakat adat (hak ulayat) diakui dan dihormati oleh Undang-undang Nasional. Tafsiran konvensional terhadap pasal 3 UUPA yang menganggap hak-hak ini diakui dan dilindungi, diketahui dan telah diterima secara luas.<sup>44</sup>

Sehubungan dengan ketentuan pasal 3 UUPA, Parlindungan menyatakan bahwa ketentuan pasal 3 tersebut harus dikaitkan dengan pasal 58 UUPA yang masih mengakui hak-hak ulayat dan hak-hak atas tanah adat lainnya yang tidak bertentangan dengan pembatasan - pembatasan yang diatur oleh pasal 3 tersebut, yaitu :

1. Masih terdapat dalam masyarakat (masih merupakan kenyataan hidup);
2. Harus disesuaikan dengan kepentingan nasional/negara;
3. Tidak bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain.<sup>45</sup>

Dalam hal ini Boedi Harsono menyatakan bahwa :

“Hak ulayat diakui oleh UUPA, tetapi pengakuan itu disertai dengan dua (2) syarat yaitu mengenai eksistensinya dan mengenai pelaksanaannya. Hak ulayat di akui sepanjang menurut kenyataannya masih ada (pasal 3). Di daerah-daerah dimana hak itu tidak ada lagi, tidak akan dilahirkan hak ulayat baru.

---

<sup>44</sup>Maria R. Ruwiasuti, *Hak-hak Masyarakat Adat Dalam Politik Hukum Agraria*, Konsorsium Pembaharuan Agraria Bekerjasama Dengan Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, h. 12.

<sup>45</sup>Parlindungan, *Op. cit.*, h. 13.

Pelaksanaan hak sedemikian rupa sehingga harus sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak bertentangan dengan Undang-undang.”<sup>46</sup>

Hal senada juga ditegaskan oleh Hazairin yang menegaskan bahwa hak ulayat itu masih selalu diakui, akan tetapi tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan kepentingan umum bangsa.<sup>47</sup>

Dalam UUPA hak-hak atas tanah adat (hak ulayat) termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya, pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara dan pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada masyarakat hukum adat, yang digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sesuai dengan pasal II Ketentuan Konversi UUPA, hak-hak atas tanah Adat yang ada ada di Bali di kenal dengan istilah tanah “hak atas druwe” atau tanah “hak atas druwe desa”. Pasal II angka (1) ketentuan konversi dari UUPA berbunyi :

“Hak-hak atas tanah yang memberi wewenang sebagaimana atau mirip dengan hak yang dimaksud dalam pasal 20 ayat 1 seperti yang disebut dengan nama sebagai di bawah, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, yaitu : Hak Agrarisch eigendom, milik yayasan andar beni, hak atas druwe desa, jensini, grant Sultan, Laderijen Altijd durent de erpacht, hak usaha atas bekas tanah partikelir dan hak-hak lain dengan nama apapun juga yang akan ditegaskan lebih lanjut oleh Menteri Agraria, sejak mulai berlakunya

---

<sup>46</sup>Boedi Harsono, *Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaanya Hukum Agraria di Indonesia*, Djambatan, 1975, h. 197.

<sup>47</sup>Hazairin, *Suatu Ulasan Tentang Hukum Adat Indonesia Pada Masa Sekarang, Dalam Lima Puluh Tahun Pendidikan Hukum Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1997, h. 148.



Undang-undang ini menjadi hak milik tersebut dalam pasal 20 ayat (1), kecuali jika yang memunyainya tidak memenuhi syarat sebagai yang tersebut dalam pasal 21”<sup>48</sup>

Berkaitan dengan hak atas *druwe desa* sebagaimana dimuat dalam pasal tersebut diatas, di Bali dikenal dengan sebutan “tanah Druwe Desa”. Tanah adat (tanah *druwe desa* di Bali) ada bermacam-macam jenisnya, terkait dengan fungsi tanah tersebut dalam masyarakat adat sebagai wilayah teritorial dan yang merupakan salah satu harta kekayaan desa adat. Adapun jenis-jenis tanah adat yang ada di Bali dapat di sebutkan sebagai berikut :

1. Tanah Druwe Desa, adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat yang dipergunakan untuk kegiatan umum bagi masyarakat hukum adat, seperti tanah lapangan, kuburan maupun untuk bale banjar yang menunjang kegiatan adat yang ada. Selebihnya dipergunakan untuk menunjang kegiatan keagamaan dan sosial.
2. Tanah Pekarangan Desa adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat yang diberikan kepada krama desa (warga desa) untuk tempat mendirikan perumahan yang luasnya hampir sama bagi setiap warga desa dengan melaksanakan kewajiban (ayahan) berupa tenaga atau materi kepada desa adat.
3. Tanah Bukti adalah tanah tanah-tanah sawah atau ladang yang dikuasai oleh desa adat yang diberikan kepada perangkat desa adat atau prajuru desa sebagai nafkah selama yang bersangkutan dalam masa jabatannya.

---

<sup>48</sup>Lihat Lebih Lanjut Kitab Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960.

4. Tanah Pecatu adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat yang dibagikan kepada warga desa sebagai pembagian dari gotong royong dalam pembukaan hutan pada saat pembentukan desa dengan melaksanakan kewajiban kepada desa adat.
5. Tanah Pecatu Dalem adalah tanah-tanah sawah atau ladang yang diberikan oleh dalem atau raja kepada seseorang dengan melaksanakan kewajiban memberikan upeti atau tenaga (ayahan) kepada dalem atau raja.
6. Tanah Ayahan Desa adalah tanah sawah atau ladang yang dikuasai oleh desa adat yang penggarapannya diberikan kepada krama desa dengan hak untuk dinikmati hasilnya, dengan melaksanakan kewajiban (ayahan) berupa tenaga atau materi kepada desa adat.
7. Tanah Laba Pura adalah tanah-tanah yang dikuasai oleh desa adat yang dipergunakan untuk keperluan pura baik untuk tegak pura (tempat) pura maupun berupa sawah atau ladang yang hasilnya diperuntukan bagi kepentingan pura.<sup>49</sup>

Tanah-tanah *adat* di Bali termasuk tanah *laba pura* hanya sebagian kecil dari bagian tanah hak milik bebas di Bali, jadi tidak semua tanah pada desa-desa di Bali merupakan tanah ulayat desa adat.

Untuk tanah-tanah adat di Bali seperti tanah *bukti*, tanah *pecatu*, tanah *karang desa* dan tanah *ayahan desa* dalam perkembangannya telah banyak yang berubah statusnya menjadi hak milik perseorangan kemudian dijual dan dipindahtangankan kepada pihak lain sehingga banyak menimbulkan sengketa dengan desa adat. Guna

---

<sup>49</sup>I Nyoman Sirtha, *Desa Adat dan Hukum Adat serta Jenis-jenis Tanah Adat*, Makalah disampaikan dalam rapat kerja tentang pelestarian tanah-tanah adat di Bali yang diselenggarakan oleh Pemerintah Propinsi Bali, tanggal 3 Januari 2001, h. 8.

melestarikan desa adat (pekraman) dan mencegah timbulnya sengketa yang ditimbulkan karena semakin bebasnya peralihan hak atas tanah-tanah adat tersebut, maka dikeluarkan Peraturan Daerah Propinsi Tingkat I Bali No. 6 tahun 1986 tentang fungsi dan peranan desa adat, kemudian disusul dengan peraturan yang lebih tegas yaitu Peraturan Daerah Propinsi Bali No. 3 tahun 2001 yang mengatur kewenangan desa pekraman terutama terhadap peralihan tanah karang desa dan tanah ayahan desa.

Kenyataan bahwa tanah-tanah adat di Bali telah banyak beralih haknya menjadi hak milik perorangan mengakibatkan masyarakat hukum adat dan penyungsur pura di Bali meinginkan kelestarian dari tanah laba pura yang merupakan bagian dari budaya Bali. Hal ini dilakukan mengingat tanah-tanah pura juga ada yang mengklaim merupakan tanah milik pribadi karena warisan secara turun temurun sehingga masyarakat dan penyungsur pura mengusulkan agar tanah laba pura diberikan status hak milik atas nama pura dan dalam pengelolaannya diawasi oleh pengurus pura dan pengurus desa adat.

Tanah laba pura itu terdiri dari tiga jenis, yaitu : (1) tanah tempat bangunan pura itu berada (tegak pura), (2) tanah tempat bangunan penunjang kegiatan dalam pura, (3) tanah laba pura, yaitu tanah sawah atau tegalan yang hasilnya dimanfaatkan untuk kepentingan pura, tanah laba pura ini yang sering menjadi masalah karena tanah ini tidak berada dalam areal pura tapi menyatu dengan tanah milik bebas, dan kasus-kasus tanah adat khususnya tanah laba pura yang timbul disebabkan karena

ada keluarga atau ahli waris pemangku yang diberikan hak dalam mengelola tanah mengklaim tanah itu merupakan tanah milik pribadi yang dikuasai pendahulunya secara turun temurun.

Tanah *laba pura* pada mulanya dikuasai oleh desa, tetapi kemudian tanah-tanah ini sesuai dengan PRODA penguasaannya telah diambil alih oleh pura yang nantinya akan ditunjuk sebagai badan hukum keagamaan. Sebelum keluarnya SK. Mendagri No. 556/DJA/1986, masih belum jelas konversi terhadap tanah-tanah adat di Bali khususnya terhadap tanah *laba pura*. Walaupun tanah ini merupakan *druwe* (milik) pura tetapi dari segi subyek atau pemegang haknya belum jelas, apakah dikuasai oleh pemangku pura secara turun temurun atau dikelola pengurus desa tempat pura itu berada.

Hukum Adat Bali memandang bahwa *pura*, dalam hal ini *penyungsurung* pura adalah badan hukum yang dapat mempunyai tanah. Tetapi Hukum Agraria Nasional (UUPA) menganggap bahwa *pura* itu bukanlah badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah sebagai subyek hak milik sehingga hal ini akan menimbulkan persoalan dalam penentuan subyek haknya.

Tanah *laba pura*, dari segi isi serta wewenang pemegang haknya sudah jelas yaitu mirip dengan hak milik. Hal ini sesuai dengan pasal 20 UUPA, sebab tanah *laba pura* seperti yang telah disebutkan diatas merupakan tanah *druwe* (milik) pura. Konsep *druwe* ini menunjukkan hubungan milik. Oleh karena itu tanah pura adalah

tanah milik *pura*. Yang perlu dikaji adalah mengenai status subyek haknya.<sup>50</sup>

Dalam UUPA persyaratan mengenai subyek hak milik diatur dalam pasal 21, yang isinya :

- 1) Hanya WNI yang dapat mempunyai hak milik;
- 2) Oleh pemerintah ditetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya;
- 3) Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta perkawinan, demikian pula WNI yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu;
- 4) Selama seseorang di samping berkewarganegaraan Indonesia juga mempunyai kewarganegaraan asing, maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik.<sup>51</sup>

Dari ketentuan di atas, maka pada prinsipnya hanya WNI tunggal yang dapat mempunyai tanah dengan status hak milik, dan hanya badan hukum yang ditunjuk oleh pemerintah saja yang dapat mempunyai hak milik.<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup>I Ketut Sudantra, *Op. cit.*, h. 9.

<sup>51</sup>Lihat lebih lanjut *Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960*.

<sup>52</sup>M. Suasthawa D. II, *Op. cit.*, h. 47-48.

Sebagai realisasi dari pasal 21 ayat 2 di atas, maka pemerintah mengeluarkan PP No. 38 tahun 1963 yang mengatur tentang penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah. PP No. 38 tahun 1963 pasal 1 mengatur mengenai penunjukan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah, yaitu :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh Negara;
- b. Perkumpulan-perkumpulan Koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang-undang No. 79 tahun 1958;
- c. Badan-badan Keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Agama;
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri Pertanian/Agraria setelah mendengar Menteri Kesejahteraan Sosial.

Kebijaksanaan ini ditempuh sehubungan dengan adanya keperluan masyarakat yang sangat erat hubungannya dengan paham keagamaan, sosial dan hubungan perekonomian. Pasal 49 ayat 1 UUPA menyatakan bahwa hak milik atas tanah dapat diberikan kepada badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial itu diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial.<sup>53</sup> Namun ketentuan pasal 1 PP No. 38 tahun 1963 dan pasal 49 UUPA belum menunjuk *pura* sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

---

<sup>53</sup>Jonh Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, 1988, h. 21.

Secara yuridis berdasarkan ketentuan Konversi UUPA, yaitu pasal 21 UUPA Jo. PP No. 38 tahun 1965, *pura* belum dapat dikatakan sebagai subyek hak milik atas tanah. Menurut “konversi” ini seharusnya tanah *laba pura* itu dikonversi menjadi hak guna usaha atau hak pakai karena tanahnya diperuntukkan bagi pertanian, namun di masyarakat ketentuan tersebut tidak dapat diterima, karena secara tradisional *pura* dan tanah merupakan satu kesatuan dengan hubungan hak milik. Hal ini menimbulkan kebingungan dalam masyarakat yang awam tentang pertanahan, sehingga menimbulkan masalah dalam hal pengelolaan tanah tersebut serta ada juga warga yang mengklaim tanah *laba pura* itu atas nama pribadi karena turun temurun dikelola oleh pendahulunya sehingga menimbulkan reaksi dari desa adat (pekraman), seperti beberapa kasus tanah adat khususnya tanah *laba pura* yang pernah terjadi di beberapa desa adat di Bali.

Pada dasarnya ketentuan konversi yang menunjuk tanah adat yang dijadikan lahan pertanian seperti tanah *laba pura* menjadi status hak pakai sudah tepat, namun pada waktu itu belum dibentuk panitia atau pengurus *pura* yang tegas mengawasi pengelolaan tanah-tanah tersebut sehingga masyarakat adat di Bali yang mempertahankan budaya tetap menginginkan tanah *pura* diberikan status hak milik dan dikelola oleh pengurus *pura* yang ditunjuk oleh umat.

## 2.2. Status Tanah Laba Pura Berdasarkan SK Mendagri No. 556/DJA/1986

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa tanah *laba pura* belum dapat dikonversi menjadi hak milik karena berdasarkan pasal 21 UUPA Jo. PP No. 38 tahun 1963, *pura* belum dapat ditunjuk sebagai subyek hak milik atas tanah sehingga status hukum tanah *laba pura* di Bali masih belum jelas dan menimbulkan persoalan dalam pengelolaannya. Keadaan ini kemudian menimbulkan keinginan dari pemuka umat Hindu di Bali melalui wakilnya di Parisadha untuk mengusulkan kepada pemerintah agar *pura* dapat ditunjuk sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik. Upaya agar *pura* dapat menjadi subyek hak milik mulai dilakukan sejak September 1982 yaitu dengan diadakannya *Pesamuhan* (Rapat) Badan Pembina dan Pengurus Lembaga Adat (BPPLA) kabupaten dan kecamatan se-Bali di Denpasar. Salah satu hasil *pesamuhan* tersebut berbunyi : “mengusulkan kepada pemerintah agar desa-desa adat dan *pura* dapat ditetapkan sebagai badan hukum sosial dan keagamaan yang berhak memiliki tanah”.<sup>54</sup>

Keinginan masyarakat adat di Bali menjadikan *pura* sebagai badan hukum keagamaan yang mempunyai hak milik atas tanah tidak terlepas dari semakin maraknya peralihan tanah-tanah adat, seperti tanah ayahan desa, tanah pecatu dan tanah bukti menjadi hak milik perorangan seiring dengan adanya PRONA pada waktu itu dan kepentingan perekonomian sehingga menyebabkan tanah adat semakin terdesak, bahkan di beberapa daerah di Bali sudah tidak ada lagi tanah adat. Masyarakat adat di Bali menginginkan agar tanah adat khususnya tanah *laba pura*

---

<sup>54</sup> I Ketut Sudantra, *Op. cit.*, h. 43.



tetap lestari mengingat budaya Bali yang menjaga unsur keseimbangan alam. (Wawancara dengan Prof. Dr. I Nyoman Sirtha, SH. MS., pakar hukum adat Fakultas Hukum Universitas Udayana, tanggal 2 November 2004 jam 10.00 Wita).

Dalam rangka mendapatkan status penguasaan yang lebih pasti atas tanah *laba pura* tersebut, dijumpai suatu usaha yang dikaitkan dengan struktur penguasaan tanah di Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku. Pasal 19 UUPA menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah maka diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang di atur dengan Peraturan Pemerintah. Ketentuan pasal 19 UUPA ini selanjutnya di atur dengan PP No. 10 tahun 1961 Jo. PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Sejalan dengan ketentuan di atas maka Pemerintah dalam hal ini Departemen Dalam Negeri telah mengeluarkan keputusan tentang PRONA (Proyek Nasional Agraria) dengan tujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi tanah tanah dalam bentuk hak milik yang bersertipikat.<sup>55</sup>

Sertipikat ini sangat penting artinya bagi tanah-tanah adat khususnya tanah *laba pura* di Bali. Sertipikat diberikan kepada yang berhak. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak yang merupakan alat pembuktian yang sangat kuat, baik mengenai macam hak, subyek maupun tanahnya. Karena pendaftaran tanah itu diselenggarakan dengan tujuan akan memberikan jaminan kepastian hak atas tanah, maka harus

---

<sup>55</sup>Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Cet. XI, 1998, h. 167-168.

diusahakan agar semua keterangan yang terdapat dalam tata usahanya selalu cocok dengan keadaan sebenarnya.<sup>56</sup>

Proses pengeluaran sertipikat bekas tanah adat diatur dalam PMPA No. 2 tahun 1962 dan pasal 15 PP No. 10 tahun 1961 (sekarang PP No. 24 tahun 1997), yang menyebutkan bahwa proses pengeluaran sertipikat hak adat itu melalui 3 pola, yaitu :

Pola 1 : Kalau tanah sudah pernah dibukukan dan surat-surat tanahnya masih ada, langsung dikeluarkan sertipikat.

Pola 2 : Kalau tanahnya belum pernah dibukukan atau sudah pernah dibukukan tetapi tidak ada surat-surat tanahnya; tetapi ada surat / keterangan yang dapat digunakan sebagai bukti permulaan atau petunjuk bukti hak. Sebelum dikeluarkan sertipikat perlu dilakukan pengumuman.

Pola 3 : Kalau tanahnya belum/sudah pernah dibukukan tetapi tidak ada alat bukti sama sekali, maka pengeluaran sertipikat dilakukan setelah ada pengakuan hak oleh Gubernur.<sup>57</sup>

Berkaitan dengan PRONA, maka di Propinsi dilaksanakan Proyek Operasi Daerah Agraria (PRODA) berdasarkan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Propinsi Bali No. 436 tahun 1984 tanggal 19 Juni 1984 disertai dengan Surat Keputusan Parisadha Hindu Dharma Pusat No. 005/2048/agr tanggal 26 Mei 1983, yang menjadi sasaran pokok dari pendaftaran tanah tersebut yaitu tanah-tanah laba pura

---

<sup>56</sup>Effendi Perangin I, *Hukum Agraria Di Indonesia*, Rajawali, 1986, h. 102.

<sup>57</sup>Effendi Perangin II, *Praktek Permohonan Sertipikat Hak Atas Tanah*, Rajawali Press, Jakarta, 1986, h. 22.

dan keagamaan lainnya. Dalam tahun anggaran 1984/1985 oleh Pemerintah Propinsi Bali diadakan inventarisasi tanah-tanah pura. Dari inventarisasi tersebut tercatat tanah-tanah yang dikuasai pura sejumlah 4.000 bidang tanah (untuk seluruh Bali ditargetkan 4.000 sertipikat). Tanah-tanah yang di inventarisasi meliputi tanah-tanah yang dikuasai oleh pura *sad kahyangan*, *dang kahyangan*, *tri kahyangan*, pura *panti*, *pedarman*, *merajan* maupun pura-pura *dadya*. Inventarisasi hanya diadakan bagi tanah-tanah yang telah memenuhi 3 (tiga) kriteria berdasarkan pola pembuktian menurut Hukum Adat Bali, yaitu :

- a. Secara de facto dikuasai oleh pura yang bersangkutan;
- b. Di akui oleh pengempon/penyungsunnya;
- c. Terdapat bukti formalnya seperti pipil, surat keterangan sedahan.

Tetapi pemberian sertipikat bagi 4.000 bidang tanah tersebut belum bisa dilakukan, karena permohonan kepada pemerintah dalam hal ini Mendagri supaya *pura* diakui sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah masih dalam proses. Selama proses tersebut untuk sementara diberikan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).<sup>58</sup>

Belum dikeluarkannya sertipikat atas tanah-tanah tersebut disebabkan karena status hak atas tanah *laba pura* masih belum pasti, yaitu masih dipersoalkan apakah berupa hak milik atau hak pakai. Hal ini diperjuangkan oleh Parisadha Pusat agar tanah *laba pura* dapat diberikan bentuk hak milik, dan *pura* yang bersangkutan ditetapkan sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai

---

<sup>58</sup> Ketut Sudantra I, *Op. cit.*, h. 36-37.

hak milik atas tanah sesuai dengan ketentuan dalam PP No. 38 tahun 1963. Dengan SKPT ini, maka tanah-tanah tersebut sudah terdaftar resmi dan sudah ada kepastian tentang hak atas tanah tersebut dengan subyek haknya yaitu pura-pura tersebut yang diwakili oleh pengurus pura. SKPT ini belum menimbulkan pergeseran yang berarti pada tanah-tanah laba pura di Bali, karena secara formal tanah-tanah tersebut tetap dikuasai oleh pura dengan hak pengelolaan penuh pada pura. Di samping itu pendaftaran tanah tanah laba pura belum disertai penetapan status yang pasti, sehingga paling tidak pura itu mempunyai hak pakai atas tanah laba pura dengan kewenangan-kewenangan yang tetap seperti semula yaitu pura berwenang memanfaatkan tanah tersebut untuk keperluan pura. Dan pada kenyataannya masyarakat masih memandang kedudukan tanah laba pura seperti semula yaitu dikuasai oleh pura yang bersangkutan.<sup>54</sup>

Kemudian diadakan rapat Koordinasi dan Gabungan dari unsur-unsur terkait termasuk unsur dari fakultas Hukum Universitas Udayana. Berdasarkan hasil rapat tersebut disepakati bahwa tanah-tanah yang dikuasai oleh pura di Bali diusulkan memperoleh penunjukan Menteri Dalam Negeri sehingga dapat dikuasai dengan status hak milik. Dengan dukungan DPRD Propinsi Bali, maka dikirim delegasi untuk menghadap Direktur Jendral Agraria untuk membawa usulan tersebut. Usulan tersebut kemudian ditanggapi oleh Menteri Dalam Negeri dan surat Direktur Jendral Agraria atas nama Menteri yang ditujukan kepada Gubernur Bali tertanggal 20 Maret 1986 No. 593 yang pada prinsipnya menyetujui permohonan

---

<sup>54</sup>I Ketut Wirtha Griadhi, *Op. cit.*, h. 20-21.

tersebut. Sebagai tindak lanjut dari surat Direktur Jendral Agraria tersebut, maka Gubernur Bali mengeluarkan rekomendasi yang ditegaskan dalam suratnya yang ditujukan kepada Menteri Agama Republik Indonesia tertanggal 17 April 1986 Nomor 593.21/6017/BB.Pem., mengenai permohonan penunjukan pura sebagai badan hukum keagamaan yang dapat memiliki tanah dengan hak milik. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa :

1. Bahwa pura-pura khususnya di Bali dari sejak dahulu hingga kini kenyataannya telah memiliki tanah (pelaba) yang pemanfaatannya sepenuhnya diperuntukan bagi pura yang bersangkutan;
2. Bahwa berdasarkan butir 1 di atas serta dalam menuju catur tertib di bidang pertanahan kami memandang perlu untuk meningkatkan status pura-pura dimaksud sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah;
3. Berdasarkan keadaan yang kami kemukakan pada butir 2 di atas dan berdasarkan pula pada PP No. 38 tahun 1963 maka kami mohon/usulkan kehadiran Menteri agar pura-pura di Bali ditetapkan sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.

Berdasarkan surat gubernur tersebut, maka Menteri Agama RI menyetujui *pura* dengan tanah-tanah palemahannya yang merupakan kesatuan fungsi dapat di golongkan sebagai badan hukum yang berhak mempunyai hak milik atas tanah. Persetujuan Menteri Agama tersebut tertuang dalam Surat Menteri Agama RI No. MA/169/1986 tertanggal 16 Juni 1986. Kemudian tiga bulan setelah keluarnya Surat Menteri Agama tersebut akhirnya terbitlah Surat Keputusan Menteri Dalam

Negeri Republik Indonesia No. Sk. 556/DJA/1986 tentang penunjukan pura sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai tanah dengan hak milik, yang mulai berlaku sejak saat ditetapkan yaitu tanggal 24 September 1986. Dalam SK Mendagri itu ditetapkan sebagai berikut :

- Pertama : Menunjuk pura sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai hak milik atas tanah;
- Kedua : Menegaskan bahwa tanah-tanah palemahan yang merupakan kesatuan fungsi dengan pura yang sudah dimiliki pada saat ditetapkannya Surat Keputusan ini, dikonversi menjadi hak milik.

Dengan keluarnya SK Mendagri ini maka status hak atas tanah laba pura berubah menjadi hak milik sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 20 ayat 1 UUPA, yaitu sebagai hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.<sup>60</sup> Nama yang masuk dalam sertipikat tanah laba pura adalah pemangku pura dan pengelolaannya diawasi oleh panitia pura yang dibentuk berdasarkan paruman (rapat) oleh warga penyungsong pura.

Dengan ditunjuknya Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat memiliki tanah dengan status hak milik tidak membatasi hak prabumian (hak ulayat) desa adat (pekraman), oleh karena pura merupakan unsur Parhyangan dari desa adat yang harus selalu dijaga kesuciannya untuk keselamatan desa adat.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup>I Ketut Sudantra II, "Status Hak Atas Tanah Pura Setelah Berlakunya SK Mendagri No. 556/DJA/1986", Kertha Patrika, no. 61, tahun XVIII, Desember 1992, h. 43-44.

<sup>61</sup>M. Suathawa D. I, *Op. Cit.*, h. 40.

Tanah laba pura dengan proses pendaftarannya tetap menjamin segi material dari kegiatan-kegiatan pura baik untuk biaya upacara maupun pemeliharannya.<sup>62</sup> Tanah-tanah yang sudah menjadi hak milik atas nama pura yang berupa tanah pertanian (sawah, tegalan) penggarapannya diserahkan kepada pengempon (pengurus) pura dan hasilnya diutamakan untuk kepentingan pura. Sekarang pengawasan terhadap pengelolaan tanah pura dilakukan oleh *panitia pura* yang ditunjuk oleh Parisadha Daerah.

Tanah laba pura demikian pula tanah-tanah adat dalam kenyataannya masih ada disamping tanah hak milik perorangan bebas di Bali. Dibawah ini dapat dilihat hasil penelitian jenis-jenis tanah adat di beberapa kabupaten di Bali, yaitu kabupaten Tabanan, Badung, dan Gianyar.

Di kabupaten Tabanan jenis-jenis tanah adatnya yaitu sebanyak 5 desa memiliki tanah laba pura sekitar 50% diantaranya sudah bersertipikat, 65 desa memiliki tanah pekarangan desa (PKD), 42 desa memiliki tanah ayahan desa (ayds) yang banyak sudah bersertipikat namun tidak bisa diperjualbelikan secara bebas karena berada dibawah naungan desa pekraman. Disamping itu juga terdapat tanah *bukti* yang tersebar di 3 desa di Tabanan.

Di kabupaten Badung diperoleh data tanah-tanah adat yaitu sebanyak 4 desa memiliki tanah laba pura. 38 desa memiliki tanah karang desa dan sebanyak 35 desa memiliki tanah ayahan desa, beberapa bidang tanah ayahan tersebut telah terlepas menjadi hak milik perorangan karena perkembangan pariwisata dan tingginya harga

---

<sup>62</sup>Ketut Wirtha Griadhi, *Op. cit.*, h. 28-30.

tanah di daerah itu. Kabupaten Badung juga mempunyai tanah *bukti* yang tersebar di 2 desa, dan sebanyak 5 desa memiliki tanah *pecatu*.

Di kabupaten Gianyar jenis-jenis tanah adat dapat dilihat datanya, yaitu sebanyak 112 desa memiliki tanah laba pura. 120 desa memiliki tanah pekarangan desa, dan sebanyak 97 desa memiliki tanah ayahan desa. Tanah *bukti* tersebar pada 35 desa dan sebanyak 16 desa memiliki tanah *pecatu*.

Tanah-tanah laba pura dan tanah adat yang dikelola desa adat tersebar sesuai dengan batas yang telah ditetapkan oleh pengurus desa dan berdasarkan pipil yang ada. Jadi tidak semua tanah desa itu merupakan bagian dari hak ulayat desa adat, sehingga masih banyak tanah hak milik bebas yang dapat dimiliki orang luar desa yang hendak membeli tanah dengan hak milik.

Dari hasil penelitian di beberapa kabupaten di Bali, masih banyak di temukan tanah-tanah laba pura yang belum mempunyai sertipikat yang disebabkan kurangnya data fisik tanah (seperti pipil), sehingga menghambat proses pendaftaran tanahnya. Seperti halnya tanah-tanah pura Luhur Pakendungan di Tabanan, pura Batur di Kintamani, pura Agung Besakih dan pura-pura umum lainnya yang terletak di beberapa kawasan pariwisata di Bali belum semua tanahnya mempunyai sertipikat hak milik. Tanah-tanah pura yang belum mempunyai sertipikat tersebut perlu untuk segera di daftarkan untuk mencegah timbulnya masalah tanah adat di Bali.

Sehubungan dengan kasus-kasus tanah adat tersebut, sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada kaitannya dengan tanah



ulayat tersebut di kemudian hari, diberikan pedoman penyelesaian dalam bentuk Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 tentang “Pedoman Penyelesaian Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat”.

Berdasarkan pasal 1 ayat 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5 tahun 1999 ditegaskan :

“Hak ulayat dan serupa itu dari masyarakat Hukum adat (selanjutnya di sebut hak ulayat) adalah kewenangan yang menurut hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam termasuk tanah dalam wilayah tersebut bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.”

Mengenai pelaksanaan penguasaan hak ulayat dalam pasal 2 ayat 1 dan 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tersebut diatur antara lain :

1. Pelaksanaan hak ulayat sepanjang pada kenyataannya masih ada dilakukan oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan menurut ketentuan hukum adat setempat.
2. Hak ulayat masyarakat hukum adat di anggap masih ada apabila :
  - a. Terdapat kelompok orang yang masih terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan tertentu, yang mengakui dan menetapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupan sehari-hari.

- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari.
- c. Terdapat tatanan hukum adat tatanan hukum mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum adat.

Penentuan masih adanya hak ulayat dan pengaturan lebih lanjut mengenai tanah ulayat berdasarkan pasal 5 ayat 1 Peraturan Menteri Agraria diatas dilakukan oleh pemerintah daerah dengan menyertakan para pakar hukum adat dan masyarakat hukum yang ada di daerah yang bersangkutan, berkaitan dengan hal tersebut apabila di Bali masih ada tanah-tanah adat yang dapat di kategorikan sebagai tanah hak ulayat sesuai dengan pasal 5 di atas , maka pelaksanaannya di atur dengan peraturan daerah yang bersangkutan.

Pedoman tersebut hanya terbatas pada penentuan masih adanya hak ulayat dan pengaturan lebih lanjut mengenai tanah hak ulayat yang bersangkutan. Sedangkan mengenai proses pendaftaran tanah/persertipikatan hak atas tanahnya dilaksanakan sesuai tata cara dan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah Jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997.