

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hak atas tanah adalah wewenang kepemilikan yang mencakup serangkaian hak, kewajiban, dan/atau larangan yang memungkinkan pemegangnya untuk melakukan tindakan tertentu terhadap tanah yang menjadi objeknya. Batasan mengenai apa yang diperbolehkan, diwajibkan, atau dilarang inilah yang menjadi pembeda antara jenis-jenis hak penguasaan atas tanah menurut ketentuan Hukum Tanah (Boedi, 2016:283). Dalam konteks Hukum Perdata, Subekti menyatakan bahwa wilayah hukum ini mengatur kepentingan individu (Harumiati, 2020:1). Hak milik sendiri memberikan wewenang penuh kepada pemegangnya untuk menikmati dan memanfaatkan suatu benda secara bebas, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau norma umum yang ditetapkan oleh otoritas yang berwenang, serta tidak merugikan hak-hak pihak lain. Meskipun demikian, hak milik dapat dicabut demi kepentingan umum berdasarkan ketentuan undang-undang dengan syarat adanya kompensasi ganti rugi (Goenawan, 2018:11).

Sengketa tanah merujuk pada perselisihan yang timbul akibat dilakukannya tindakan hukum atau terjadinya peristiwa hukum yang berkaitan dengan suatu bidang tanah tertentu. Untuk mencegah munculnya sengketa dalam pelaksanaan tindakan hukum atau dalam menanggung konsekuensi hukum dari suatu peristiwa, seseorang wajib terlebih dahulu memahami makna “tanah” serta ketentuan-ketentuan yang mengaturnya (Rusmandi, 2015:48). Berdasarkan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Pasal

16 UUPA menetapkan beberapa jenis hak atas tanah, salah satunya adalah Hak Milik. Hak Milik dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) UUPA, yang berbunyi sebagai berikut (Ardain, 2019:3):

- 1) “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 yang menyatakan: semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.
- 2) “Hak milik dapat beralih dan dialihkan pada pihak lain (Titik, 2018:164)”.

Dalam sistem Hukum Adat, masyarakat memegang salah satu hak utama yang berkaitan dengan wilayah hidupnya, dikenal sebagai “Hak Ulayat”. Menurut Van Vollenhoven, lingkungan Hukum Adat di Indonesia terbagi menjadi sembilan belas zona yuridiksi tersendiri, sehingga ketentuan mengenai Hak Ulayat dapat berbeda secara signifikan sesuai dengan norma Hukum Adat yang berlaku di setiap komunitas. Sebagai salah satu hasil amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945, tercantum Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 28I ayat (3) yang secara khusus mengakui eksistensi serta menjamin hak-hak masyarakat hukum adat. Adapun Pasal 18B ayat (2) menyatakan bahwa: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Selanjutnya, pada Pasal 28I ayat (3) diungkapkan bahwa: “Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban”.

Selain itu, Undang-Undang Pokok Agraria turut mengakui eksistensi hak ulayat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA, yang berbunyi:

“Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”.

Dengan demikian, Undang-Undang Pokok Agraria memberikan pengakuan terbatas atas hak ulayat, yaitu:

- a. Syarat keberadaan: hak ulayat diakui selama kenyataannya masih eksis. Dengan kata lain, apabila di suatu wilayah dulunya terdapat tanah ulayat tetapi kemudian dalam proses perkembangan hak milik perseorangan menjadi lebih dominan sehingga menyebabkan hilangnya tanah ulayat, maka hak ulayat tersebut tidak dapat dihidupkan kembali. Demikian pula, di daerah yang tidak pernah memiliki tradisi tanah ulayat, tidak akan muncul hak ulayat baru.
- b. Syarat pelaksanaan: pelaksanaan hak ulayat hanya diperbolehkan apabila sejalan dengan kepentingan nasional dan negara berdasarkan persatuan bangsa, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara yuridis, definisi hak ulayat diatur dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Sengketa Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Menurut ketentuan tersebut, hak ulayat merupakan kewenangan yang, berdasarkan hukum adat, dimiliki oleh suatu masyarakat hukum adat tertentu

atas wilayah spesifik yang menjadi lingkungan hidup anggotanya. Kewenangan ini memberi hak kepada masyarakat tersebut untuk memanfaatkan sumber daya alam termasuk tanah dalam rangka kelangsungan hidup dan kehidupannya. Hubungan yang melandasi hak ulayat bersifat turun-temurun, lahiriah dan batiniah, serta tidak terputus antara masyarakat hukum adat dan wilayah yang menjadi objek haknya.

Secara yuridis pula, masyarakat hukum adat dipandang sebagai sekelompok orang yang terikat oleh norma-norma hukum adat sebagai warga suatu persekutuan hukum. Ikatan ini dapat muncul karena kesamaan tempat tinggal atau berdasarkan garis keturunan yang sama. Sementara itu, Maria SW Sumardjono mengemukakan bahwa ciri pokok masyarakat hukum adat meliputi tiga hal: pertama, mereka merupakan kelompok manusia yang memiliki kekayaan kolektif yang terpisah dari kekayaan perorangan; kedua, mereka memiliki batas wilayah tertentu; dan ketiga, mereka memegang kewenangan yang diakui secara adat di wilayah tersebut.

Pemanfaatan hak ulayat dilakukan oleh setiap anggota masyarakat hukum adat baik yang berbasis teritorial maupun yang berbasis kekerabatan dengan hak untuk menguasai dan memanfaatkan tanah secara bersama-sama demi memenuhi kebutuhan keluarga. Kekuasaan atas tanah tersebut dapat bersifat sementara ataupun permanen (setara dengan hak milik) bagi perorangan. Tidak terdapat keharusan bagi individu untuk mengelola dan memakai tanah secara kolektif; akan tetapi, jika diinginkan, pengelolaan secara kelompok tetap diperbolehkan. Meskipun terdapat hak penguasaan individu, hal ini tidak mengubah kenyataan bahwa lahan yang dikuasai merupakan

bagian dari tanah bersama. Adapun objek hak ulayat mencakup seluruh bidang tanah yang berada dalam wilayah kekuasaan masyarakat hukum adat tertentu, baik yang sudah memiliki hak atasnya maupun yang belum.

Dalam ketentuan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), ditegaskan bahwa: “Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Pasal 26 ayat (1) menyebutkan istilah: “Jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Istilah yang digunakan untuk menggambarkan mekanisme pemindahan tersebut adalah “dialihkan.” Selanjutnya, permukiman warga dalam komunitas Desa dibangun di atas tanah ulayat Desa yang disebut Pekarangan Desa (PKD). Pekarangan Desa merupakan tanah milik Desa adat yang diperuntukkan bagi warga Desa (karma Desa) untuk mendirikan rumah, dengan luasan tertentu yang hampir sama bagi setiap keluarga.

Desa Adat Tista terletak di wilayah Kecamatan Abang, sekitar 1,5 kilometer dari pusat kecamatan. Pada era Kerajaan Gelgel di Bali Timur, tepatnya di lereng Gunung Lempuyang, terdapat empat desa adat, yaitu Got Tirta, Purwayu, Jumetra, dan Garbawana. Keempat desa tersebut memiliki Bale Agung serta Kahyangan Tiga, dan pada masa itu menikmati otonomi yang sangat luas. Awalnya bernama Got Tirta, seiring perkembangan waktu nama desa ini berubah menjadi Tista, meskipun tanggal pasti pergantian nama

tersebut tidak tercatat secara definitif. Desa Adat Tista merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang telah berkembang dengan memegang hak asal usul, hak tradisional, dan otonomi asli untuk mengelola urusan rumah tangganya secara mandiri. Keberadaan dan eksistensi Desa Adat Tista diakui oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta dikukuhkan melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Sebagai Desa Adat Tua, Tista dibentuk melalui musyawarah mufakat dan beranggotakan masyarakat asli yang terikat garis keturunan. Struktur Desa Adat Tista bersifat kolektif dan kolegal, mencerminkan sistem organisasi adat yang diwariskan secara turun-temurun.

Desa Adat Tista Berwenang Mengatur dan mengurus Bidang Adat, Agama, Tradisi, Seni dan Budaya. Serta Mengacu Kepada Kearifan Lokal sesuai dengan Dresta Setempat. Sesuai dengan Piagem atau Awig- Awig Desa Adat Tista tertulis bahwa sebelum Içaka 1580 menyatakan bahwa I Pasek Tista masih dibawah Pemerintahan I Gusti Ngurah Mantu yang berkedudukan di Sibetan, I Pasek Tista sebagai Kelyang Desa Adat Tista diberikan tanah bukti berupa sawah dengan luas berupa Winih 50 CatuWrat Domas yang berlokasi di Babakan dan di Cukcuk. Atas perintah Raja Karangasem yang bergelar “Dewata Kalih” yaitu Ida I Gusti Ngurah Made Karangasem dan Ida I Gusti Ketut Karangasem, I Batu Gede membujuk I Pasek agar berhenti tunduk kepada I Gusti Ngurah Mantu dan kembali tunduk dengan Raja Karangasem. Usaha dari I Batu Gede berhasil, I Pasek Tista berhenti tunduk kepada Raja I Gusti Ngurah Mantu dan kembali tunduk kepada Raja Karangasem. Kemudian

Kerajaan I Gusti Ngurah Mantu diserang dan berhasil ditaklukkan oleh Raja Karangasem.

Atas jasa-jasa dan kesetiannya ini maka Raja Karangasem memberikan hadiah berupa Tanah Bakti kepada I Batu Gede dan I Pasek dengan luas masing-masing sawah seluas 100 Catu Wrat Domas dan diberikan kuasa untuk mengatur di Tista dengan posisi I Pasek sebagai Kelyang dan I Batu Gede sebagai Panyarikan, dengan hak-hak istimewa yang diberikan oleh Raja seperti posisinya tak tergantung oleh siapapun kecuali dari keturunannya sendiri. Lahan adat di Bali secara terminologis identik dengan tanah ulayat, merujuk pada kawasan yang terikat dengan hak ulayat (hak kolektif desa atau persekutuan). Pemahaman ini berakar pada karakteristik khas Bali, di mana nilai-nilai Agama Hindu, tradisi adat, dan elemen budaya berpadu secara sinergis, mencerminkan keterlibatan seluruh komponen masyarakat serta mewariskan prinsip kesatuan sosial yang telah ada jauh sebelum kemerdekaan Indonesia, yang dikenal dengan sebutan Desa Adat.

Pandangan Hukum Adat menempatkan relasi antara masyarakat hukum adat dan tanah yang mereka tempati sebagai suatu ikatan yang memiliki makna khusus. Dalam kerangka Hukum Adat, keterkaitan tersebut bersifat sangat mendalam dan sarat nilai religio-magis. Jika demikian, masyarakat hukum adat memperoleh kewenangan untuk menguasai tanah, mengelolanya, memungut hasil tanaman yang tumbuh di atas tanah tersebut, serta berburu satwa yang hidup di dalamnya. Van Vollenhoven menyebut kewenangan ini sebagai "*beschikkingsrecht*," yang dalam konteks Indonesia kemudian dikenal dengan istilah hak ulayat atau hak pertuanan. Desa adat yang kini disebut Desa

pakraman merupakan bentuk konkret masyarakat hukum adat yang menjiwai tradisi dan tata krama sesuai dengan filosofi Tri Hita Karana. Desa pakraman bertanggung jawab untuk merumuskan awig-awig, mengatur serta membimbing krama (warga) desa, mengelola kekayaan desa, membina dan melestarikan nilai-nilai kebudayaan Bali, serta bekerja sama dengan pemerintah dalam pelaksanaan pembangunan di berbagai bidang, khususnya di ranah keagamaan, kebudayaan, dan kemasyarakatan.

Jenis penelitian ini juga melibatkan analisis tentang bagaimana implementasi hukum, baik yang berbasis adat maupun tertulis, mengalami ketidaksesuaian atau kesenjangan antara norma yang diharapkan (*das sollen*) dengan realitas lapangan atau hukum yang ada (*das sein*). Penggunaan metode penelitian hukum empiris dalam studi ini dipilih untuk melakukan analisis komprehensif tentang kesenjangan antara hukum dan praktik di masyarakat (Ishaq, 2020:70). Dalam konteks *das sollen* adanya Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 26 Ayat 1 dinyatakan bahwa “Jual beli, penukaran, penghibahaan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya di atur dengan peraturan pemerintah istilah lain yang digunakan adalah dialihkan”. Dalam hal ini terjadi kesenjangan *das sein* yaitu masyarakat Desa Adat Tista masih menggunakan perarem/awig-awig yang masih berlaku atau masih di tetapkan sejak dulu maka dari itu mengapa di Desa Adat Tista tidak diperbolehkan memperjual-belikan, penukaran, dan penghibahaan tanah dengan alasan untuk menjaga kelestarian budaya dan adat istiadat (awig-awig) yang sudah berlaku sejak dahulu, dengan demikian maka

terjadi kesenjangan antara norma yang di harapkan dan realitas yang terjadi di masyarakat.

Dalam Awig-Awig Desa Adat Tista menyatakan bahwa “Tanah tan kedadosang kaadol utawi kadruenang olih krama dura desa, tanah wantah dados kadruenang olih ayah-ayah Desa Adat Tista” yang artinya adalah Tanah pekraman desa adat Tista tidak boleh di jual atau dimiliki oleh Masyarakat di luar dari Desa Adat Tista, tanah hanya boleh dimiliki oleh Masyarakat Desa Adat Tista. Dalam Undang-Undang Pokok Agraria Pasal 26 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa “Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Istilah lain yang digunakan adalah "dialihkan." Kendala dalam penjualan tanah keluar Desa Adat Tista sebagian besar disebabkan oleh pesatnya pertumbuhan penduduk dan terbatasnya lahan yang tersedia untuk pekarangan. Akibatnya, masyarakat yang ingin membeli tanah pekarangan sering terbentur oleh peraturan dan sanksi yang telah di atur dalam awig-awig pelarangan penjualan tanah keluar desa tersebut. Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti tentang Implementasi Pasal 26 Ayat 1 Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 Terhadap Pelarangan Penjualan Tanah adat Keluar Desa. Studi Kasus Desa Adat Tista, Kecamatan Abang, Kabupaten Karangasem.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan pada latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti menyajikan identifikasi permasalahan yang akan menjadi fokus penelitian sebagai berikut:

1. Dalam kehidupan bermasyarakat tanah saat ini menjadi salah satu komponen penting, maka tanah di desa adat tista dilarang memperbolehkan jual beli ke luar Masyarakat desa adat tista.
2. Akibat dari larangan ini untuk adanya antisipasi keberlanjutan generasi selanjutnya karena melihat desa adat tista yang kecil dan populasi penduduk semakin bertambah.
3. Terdapat konflik jika terjadi penjualan tanah keluar desa di berikan denda akibat perbuatan pelanggaran aturan/awig awig yang berlaku di desa adat tista.
4. Masyarakat desa adat tista mengutamakan kelestarian desa adat untuk menjaga kelestarian agar tidak terjadinya tumpang tindih antar masyarakat desa adat tista.

1.3 Pembatasan Masalah

Menindaklanjuti permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, peneliti menetapkan pembatasan studi pada faktor-faktor yang menyebabkan larangan penjualan tanah di luar batas wilayah desa.

1.4 Rumusan Masalah

Berikut ini adalah identifikasi permasalahan yang dapat dirumuskan, mengacu pada konteks yang telah diuraikan dalam latar belakang sebelumnya:

1. Bagaimana Implementasi pasal 26 ayat 1 Undang Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 Terhadap Penjualan Tanah Adat Keluar Desa Adat Tista?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap penjualan tanah adat keluar desa di Desa Adat Tista, Kecamatan Abang, Kabupaten Karangasem, Bali?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan mengacu pada rincian persoalan yang akan dianalisis, penelitian ini dilaksanakan dengan maksud sebagai berikut:

1.5.1 Tujuan Umum

Melalui penelitian ini, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan peningkatan pemahaman bagi masyarakat luas mengenai pelarangan pelepasan tanah adat di luar wilayah Desa Adat Tista.

1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya terjadinya Pelarangan Penjualan Tanah Keluar Desa di tinjau dari perspektif Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (Studi khusus Desa Adat Tista Kecamatan Abanag Kabupaten Karangasem)
- b. Untuk mengetahui sistem penjualan tanah yang terjadi Di Desa Adat Tista, Kecamatan Abang Kabupaten Karangasem

1.6 Manfaat Penelitian

Peneliti mengharapakan agar studi ini memberikan manfaat, baik secara konseptual maupun aplikatif, sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis

- a. Studi ini diharapkan turut berkontribusi pada perkembangan keilmuan di bidang hukum secara umum, khususnya Hukum Perdata yang berkaitan dengan mekanisme jual beli tanah di lingkungan Desa Adat Tista.
- b. Temuan dalam penelitian ini diharapkan menambah khazanah sumber bacaan dan literatur mengenai larangan penjualan tanah adat di luar batas Desa Adat.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi studi-studi serupa di masa mendatang.

1.6.2 Manfaat Praktis

1. Bagi Penulis
 - a. Berfungsi sebagai wadah bagi peneliti untuk mengasah kemampuan analitis dan membangun kerangka berpikir, sekaligus mengevaluasi sejauh mana penerapan pengetahuan yang telah diperoleh.
 - b. Temuan penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi kepada pihak-pihak yang memerlukan pemahaman mendalam terkait topik yang dikaji, serta berperan sebagai sarana yang efektif dan memadai dalam mempelajari dan memahami ilmu hukum khususnya Hukum Perdata dalam konteks penyelesaian masalah pelanggaran penjualan tanah di luar batas desa.