

## **Aspek-aspek yang Terabaikan dalam Pendaftaran Tanah Desa Adat di Bali**

*Tody Sasmitha Jiwa Utama, Almonika Cindy Fatika Sari*

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada

*tody\_sasmitha@ugm.ac.id*

### **Abstract**

This article examines the Comprehensive Systematic Land Registration (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, PTSL) program in Bali, Indonesia, amidst minimal state acknowledgment of adat land rights. Over a brief three-year period (2017-2019), PTSL successfully registered nearly a hundred thousand plots of customary village land. However, this accomplishment is not without its complexities and challenges. Conflicts arise among land rights holders concerning the continuity of possession and utilization, generating tensions between customary villages and their members (*krama*). Although these conflicts do not escalate into prominent turmoil, they illuminate crucial aspects overlooked in PTSL implementation. The first aspect highlights the neglect of diversity among adat land rights holders and variations in derivative rights (usufruct) beyond villages. The second underscores the disregard for meaningful consultation processes, neglecting to address disparities in land ownership within the customary system and imbalanced power relations within villages. The third aspect emphasizes that, despite efforts to establish tenurial certainty between residents and adat villages, the principal tenurial challenges lie in relationships between adat villages and the tourism industry and state projects. In conclusion, while PTSL achieves its primary goal of registering adat land, this article argues that pursuing the certainty of rights, without putting empirical diversity and complexity into account, may inadvertently lead to unforeseen uncertainties in the field.

**Keywords:** Comprehensive Systematic Land Registration (PTSL); adat land rights; adat villages; tenurial insecurity; Bali, Indonesia.

## **Abstrak**

Di tengah minimnya realisasi pengakuan negara atas hak masyarakat adat atas tanah di Indonesia, Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Bali justru berhasil mendaftarkan hampir seratus ribu bidang tanah desa adat dalam waktu kurang dari tiga tahun. Namun demikian, upaya ini tidak lepas dari dinamika dan tantangan. Pelaksanaan PTSL atas tanah desa adat diwarnai dengan kebingungan mengenai status kepemilikan tanah hingga keberlanjutan penguasaan dan pemanfaatan pasca pendaftaran. Kendati tidak sampai menimbulkan gejolak yang menonjol, konflik semacam ini mengindikasikan adanya aspek-aspek penting yang terabaikan dalam pelaksanaan PTSL. Aspek yang pertama adalah keragaman subjek pemegang hak adat selain desa adat dan pemegang hak turunan (*guna pakai*) atas tanah adat. Kedua diabaikannya proses konsultasi yang bermakna untuk merespon ketimpangan karakter penguasaan tanah dalam sistem adat dan negara. Aspek ketiga, pensertipikatan tanah desa adat di Bali lebih banyak diarahkan untuk memberikan kepastian relasi tenurial antara desa adat dan warganya sendiri. Padahal ancaman tenurial yang masif justru dibawa oleh ekspansi industri pariwisata dan proyek pembangunan negara. Pada akhirnya, kepastian hak yang menjadi tujuan pendaftaran dan sertifikasi tanah adat ini justru dapat menghasilkan rangkaian ketidakpastian ketika kompleksitas di lapangan terabaikan.

**Kata kunci:** Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL); tanah adat; desa adat; tantangan tenurial adat; Bali, Indonesia.

## **A. Pendahuluan**

Artikel ini memeriksa kerangka kerja dan juga pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) terhadap tanah-tanah milik desa adat di Bali, serta beberapa aspek yang terabaikan dalam program tersebut. PTSL dicanangkan pada tahun 2017 oleh Presiden Joko Widodo (Jokowi) untuk meningkatkan kepastian hukum atas kepemilikan tanah.<sup>1</sup> Pada tahun 2018, pemerintah mengklaim telah

---

1 Lihat Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia. Di samping untuk kepastian hukum kepemilikan tanah, program ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi dan memetakan bidang tanah di seluruh wilayah Indonesia.

berhasil menerbitkan 9.315.006 sertifikat, melebihi target 7 juta sertifikat yang ditetapkan presiden pada awal tahun.<sup>2</sup> Pada tahun 2019 PTSL telah mencapai 11.200 juta dengan sebagian sertifikat sudah dikeluarkan dan diharapkan pada 2025 seluruh bidang tanah di Indonesia (sekitar 126 juta bidang) telah terdaftar dan tersertifikasi.<sup>3</sup>

Proyek nasional ini menyasar seluruh wilayah Indonesia, termasuk Provinsi Bali. Menariknya, PTSL di Bali tidak hanya mendaftarkan tanah-tanah perorangan, melainkan juga tanah-tanah yang dikuasai desa adat. Pada periode 2018-2020, Kantor Pertanahan di sembilan Kabupaten/ Kota di Provinsi Bali telah menerbitkan 99.287 sertifikat hak milik atas nama desa adat dengan total luasan sekitar 70.433.492 m<sup>2</sup>. Berbagai bidang tanah yang didaftarkan tersebut secara umum berfungsi spiritual (pura), konservasi (hutan dan mata air), permukiman, dan ekonomi (sawah, kebun, dan penunjang pariwisata).<sup>4</sup>

Situasi di Bali menarik setidaknya karena dua hal. Pertama, di tengah minimnya realisasi pengakuan hak masyarakat adat atas tanah di Indonesia, PTSL di Bali hanya membutuhkan waktu tidak lebih dari tiga tahun untuk dapat mendaftarkan hampir seratus ribu bidang tanah milik desa adat. Kedua, kendati PTSL merupakan program nasional, inisiatif untuk mendaftarkan tanah adat tidak terjadi di daerah selain Bali, setidaknya dalam skala dan sistematika yang sama.

PTSL terhadap tanah desa adat di Bali sejatinya masih dilakukan kerangka kerja pengakuan yang berorientasi subjek.<sup>5</sup> Dengan kata

---

2 Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Penerbitan Sertifikat Tanah 2018 Lampau Target," [https://www.setneg.go.id/baca/index/penerbitan\\_sertifikat\\_tanah\\_2018\\_lampau\\_target](https://www.setneg.go.id/baca/index/penerbitan_sertifikat_tanah_2018_lampau_target), 4/1/2019, diakses 5/8/2023.

3 CNBC Indonesia, "2019, Program PTSL Kementerian ATR Capai Angka 11,200 Juta," <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200211144927-8-136992/2019-program-ptsl-kementerian-atr-capai-angka-11200-juta>, 15/2/2020, diakses 5/8/2023.

4 Berdasarkan data yang disampaikan Kantor BPN di sembilan kabupaten/kota di Bali selama penelitian lapangan tahun 2021.

5 Pada saat yang sama, model pengakuan berorientasi subjek memerlukan sumber daya ekonomi dan politik yang besar dan, meskipun berhasil dicapai, pengakuan tersebut tidak secara signifikan membantu kerentanan

lain, pengakuan terhadap pengadministrasian hak atas tanah baru bisa dilakukan jika suatu komunitas adat (sebagai subjek pemegang hak) telah diakui keberadaan dan kapasitas hukumnya oleh produk hukum kabupaten/ kota. Dalam posisi ini, 1.493 desa adat di Bali diuntungkan karena telah diakui oleh serangkaian regulasi daerah sejak tahun 1986 hingga yang terbaru tahun 2019. Pengakuan subjek tersebut kemudian ditindaklanjuti oleh Keputusan Menteri ATR/ BPN Nomor 276 tahun 2017 yang mengukuhkan desa adat sebagai subjek pemegang hak atas tanah. Regulasi pengakuan daerah ini, bersama dengan dukungan pemerintah pusat telah memungkinkan program PTSL hadir sebagai tindak lanjut pengakuan tanah desa adat oleh negara.

Namun demikian, upaya negara untuk mendaftarkan tanah adat di Bali tidak lepas dari dinamika dan tantangan. Pelaksanaan program ini banyak menimbulkan kebingungan di lapangan. Masuknya PTSL telah mendorong desa adat untuk memikirkan ulang dan menentukan batas-batas wilayah dan aset mereka yang sebelumnya jarang untuk dibicarakan. Proses semacam ini mengharuskan pula desa adat untuk melakukan klaim terbuka atas tanah-tanah yang dianggap sebagai “milik desa” (*padruwen desa*).

Di sebagian tempat, seperti Tenganan Pagringsingan misalnya, desa adat dapat dengan mudah melakukan konsolidasi dengan warganya untuk menyepakati bahwa tanah tempat mereka bermukim akan didaftarkan atas nama desa adat. Hal ini dimungkinkan karena sistem adat menempatkan tanah permukiman dalam zona inti yang dikuasai secara kolektif. Sistem ini masih terus menjadi pengetahuan dan norma yang dipatuhi warga hingga sekarang.<sup>6</sup>

---

tenurial yang dihadapi oleh masyarakat adat. Lihat Tody Sasmitha Jiwa Utama, “Dari Pengakuan Masyarakat Adat Menuju Pemenuhan Hak Tenurial: Masih Menunggu Godot,” dalam *Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran untuk Legislasi Indonesia*, ed. Nany Suryawati (Surabaya: Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika, 2020, 112-44).

6 Keterangan Putu Adnyana, Prajuru Desa Adat Tenganan Pagringsingan dalam FGD “Tantangan Penguatan Desa Adat dan Dinamika Pengelolaan Tanah Adat di Bali”, diselenggarakan Universitas Warmadewa dan Puskaha Djojodigono, FH UGM, 13/10/2023.

Sementara itu, di beberapa daerah yang lain, klaim desa adat yang difasilitasi PTSL telah membuka konflik antara desa adat dengan anggotanya (*krama*) sendiri. Konflik terjadi karena beberapa *krama* merasa bahwa tanah tersebut adalah tanah perorangan yang diwariskan oleh orangtua / leluhur mereka, dan bukan milik desa adat. Di Desa Adat Jero Kuta Pejeng, sebagai contoh, konflik semacam ini bahkan memanas dan berujung kepada pemberian sanksi pengucilan (*kasepe kang/ kanorayang*) kepada *krama* yang protes. Warga yang diberi sanksi melawan dengan melaporkan pengurus (*prajuru*) desa adat ke polisi atas tuduhan pemalsuan dokumen pendaftaran tanah. Tidak hanya di Jero Kuta, Pejeng, konflik *krama* dengan desa adat juga bermunculan di berbagai tempat seperti Desa Adat Taro Kelod,<sup>7</sup> Desa Adat Kelecung,<sup>8</sup> Desa Adat Pengastulan Buleleng<sup>9</sup> dan beberapa desa lainnya.

Resistensi dan konflik ini mengindikasikan adanya kompleksitas sosio-kultural yang diabaikan dalam perencanaan maupun pelaksanaan PTSL terhadap tanah adat. Setiap masyarakat adat memiliki dinamika dan kerentanan tenurialnya masing-masing. Jika kebijakan pengakuan negara membayangkan masyarakat adat sebagai entitas tunggal yang memiliki wilayah, identitas budaya, pranata, dan otoritas/ lembaga, tidak demikian halnya dengan situasi adat di lapangan. Di banyak daerah, identitas dan otoritas adat seringkali merupakan identitas yang terbagi pada banyak entitas. Adat dapat melekat pada keluarga, suku, bekas kerajaan, masyarakat petani dan pihak berkepentingan lainnya. Pada konteks Bali, adat dan tanah adat tidak hanya menjadi domain desa adat, melainkan juga banjar,

---

7 Detik, "Sanksi Adat Kanorayang Warga Taro Gianyar Memanas Lagi," <https://www.detik.com/bali/hukum-dan-kriminal/d-6039048/sanksi-adat-kanorayang-warga-taro-gianyar-memanas-lagi>, 18/4/2022, diakses 10/8/2023.

8 Detik, "Mediasi Sengketa Pura Dalem Kelecung Buntu, Warga Kembali Datangi PN Tabanan," <https://www.detik.com/bali/hukum-dan-kriminal/d-6875413/mediasi-sengketa-pura-dalem-kelecung-buntu-warga-kembali-datangi-pn-tabanan>, 14/8/2023, diakses 10/8/2023.

9 BaliPost, "Proses PTSL di Desa Pengastulan Diduga Langgar Hukum, Perbekel Digugat", <https://www.balipost.com/news/2023/07/23/352247/Proses-PTSL-di-Desa-Pengastulan...html>, 23/7/2023, diakses 10/8/2023.

*dadia*, *sekaa* dan banyak entitas lainnya. Konstruksi global tentang karakter masyarakat adat yang berbeda (*distinctive*) secara budaya dan politik dari populasi mayoritas tidak sepenuhnya membantu untuk menjelaskan siapa masyarakat adat di Bali dan siapa yang berhak menjadi penyandang hak atas tanah.

Banyak pihak meyakini bahwa pengakuan hak tenurial melalui formalisasi hak dapat menjadi salah satu cara untuk menghadirkan kesejahteraan dan kepastian hukum bagi masyarakat adat dan wilayahnya. Keyakinan ini dipengaruhi kuat oleh pemikiran Hernando de Soto mengenai formalisasi hak-hak atas tanah yang informal. Pemikiran de Soto mengasumsikan bahwa masyarakat miskin di negara-negara berkembang membutuhkan dukungan institusional yang dapat mengubah aset menjadi kapital. Bagi de Soto, hak atas tanah yang tidak diakui adalah 'modal yang mati' (*dead capital*) yang perlu dihidupkan produktivitasnya lewat formalisasi. Dengan hak yang pasti, masyarakat miskin memiliki akses yang lebih baik dengan menggunakan tanah mereka sebagai jaminan kredit.<sup>10</sup>

Lewat promosi global oleh berbagai organisasi internasional seperti World Bank, UNDP dan USAID, pemikiran de Soto telah berkembang menjadi kerangka kerja arus utama dalam banyak proyek pembangunan dan program pemerintah. Tidak hanya di Indonesia, pendaftaran dan pensertipikatan tanah yang menasar tanah-tanah komunal juga terjadi di berbagai tempat. Seperti contohnya di Uganda, Mozambik, Tanzania, Niger dan Namibia yang menyediakan mekanisme perlindungan dan pendaftaran *customary land rights*. Di Mozambik, pemanfaatan tanah berdasarkan sistem adat bahkan tetap dilindungi terlepas dari apakah tanah tersebut telah terdaftar atau belum. Program serupa juga memberi sertipikat hak kepada keluarga (di Nikaragua dan Brazil); kepada kelompok atau komunitas (Afrika Selatan, Mozambik, dan Filipina), yang berada baik di kawasan urban maupun rural.<sup>11</sup>

---

10 Hernando de Soto, *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else* (New York: Basic Books, 2000), hlm. 86.

11 Cotula, Toulmin, and Quan 2006, *Better Land Access for the Rural Poor: Lessons from Experience and Challenges Ahead*. Hertfordshire: IIED, FAO, hlm. 21.

Namun demikian, Rahmato menunjukkan bahwa program pendaftaran tanah perdesaan tidak dapat menyelesaikan berbagai konflik pertanahan di tingkat lokal. Sebagaimana terjadi di Ethiopia sejak tahun 2003, pendaftaran tanah hanya memindahkan forum penyelesaian konflik dari Social Court ke Land Administration Committes.<sup>12</sup> Di samping itu, pengakuan tanah adat justru dapat menajamkan konflik antara pemimpin adat danarganya. Di Ghana, pengakuan konstitusional terhadap kewenangan kepala adat (*chief*) dan pengelolaan tanah berbasis adat (*customary land management*) telah menghasilkan pola penguasaan tanah yang cenderung berpihak pada pemimpin adat itu sendiri atau kelompok elite di dalam komunitas adat. Legalisasi atas hak adat tersebut justru mendorong resistensi internal karena tidak memberi manfaat kepada kelompok miskin di komunitas adat.<sup>13</sup>

Adalah sebuah kesalahpahaman jika sistem tenurial adat (*indigenous*) dilihat sebagai tatanan yang statis, antik dan tidak berubah sejak masa lalu. Kenyataannya, sistem tenurial adat sangat dinamis dan beradaptasi secara historis dengan perubahan ekonomi dan teknologi.<sup>14</sup> Beberapa masyarakat adat cukup beruntung karena ikatan sosial dan kepemimpinan adatnya masih berjalan dengan efektif sehingga mereka bisa mengelola dinamika internalnya dengan solid. Lebih beruntung lagi karena pihak ketiga tidak banyak berpengaruh dan mengganggu relasi sosial dan pemenuhan hak-hak komunitas.

---

12 Dessalegn Rahmato, "Peasants and Agrarian Reforms: The Unfinished Quest for Secure Land Rights in Ethiopia," dalam *Legalising Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, ed. Janine M. Ubink, Andre J. Hoekema, dan Willem J. Assies (Leiden: Leiden University Press, 2009), 33-57.

13 Janine Ubink, "Legalising Customary Land Tenure in Ghana: The Case of Peri-Urban Kumasi," dalam *Legalising Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, ed. Janine M. Ubink, Andre J. Hoekema, dan Willem J. Assies (Leiden: Leiden University Press, 2009), hlm. 163-91.

14 Shem. E. Migot-Adholla dan John W. Bruce, *Introduction: Are Indigenous African Tenure Systems Insecure?* dalam *Searching for Land Tenure Security in Africa*, ed. John W. Bruce dan S. E. Migot-Adholla (Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt, 1994), hlm. 4.

Tidak sedikit juga komunitas yang harus berhadapan dengan dinamika internal yang predatoris. Penelitian Tania M. Li menunjukkan bahwa transformasi sosial dan politik yang dibawa oleh perusahaan perkebunan sawit di Sulawesi telah melahirkan krisis kepemimpinan, friksi dan mafia-mafia yang mengancam ketahanan tenurial (*tenure security*).<sup>15</sup> Oleh karena itu, penting bagi kerangka kerja pengakuan tanah adat untuk memeriksa kerentanan-kerentanan tenurial (*tenure insecurity*) yang dihadapi masyarakat adat. Hal ini akan membantu menentukan intervensi kebijakan negara yang lebih berkualitas.<sup>16</sup>

Artikel ini mendiskusikan lebih jauh bagaimana tantangan dan dinamika yang terjadi pada desa adat di Bali sebagai hasil dari upaya formalisasi hak adat melalui PTSL, termasuk di dalamnya aspek-aspek yang terabaikan dalam proses formalisasi tersebut. Untuk itu, pengumpulan data mengombinasikan dua cara, studi kepustakaan yang menelaah dokumen dan produk-produk hukum yang terkait, dan penelitian lapangan (*fieldwork*) pada tahun 2021 dan 2023. Dalam penelitian lapangan ini kami melakukan survey, wawancara dan focussed group discussion (FGD) dengan pengurus desa adat, staff dan pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN), pemerintah daerah di Provinsi Bali, akademisi dan berbagai pihak berkepentingan lainnya.<sup>17</sup>

Studi lapangan yang pertama (2021) dilakukan dengan dukungan pendanaan dari Kementerian ATR/BPN dan bertujuan untuk melakukan identifikasi dan inventarisasi lapangan atas tanah adat di Bali dan NTT.<sup>18</sup> Dalam proses survei kami dibantu oleh 12

---

15 Tania Murray Li, "After the Land Grab: Infrastructural Violence and the 'Mafia System' in Indonesia's Oil Palm Plantation Zones," *Geoforum* 96 (2018): 328–37.

16 Daniel Fitzpatrick, "'Best Practice' Options for the Legal Recognition of Customary Tenure," *Development and Change* 36, 3 (2005): 449–475.

17 Mempertimbangkan beberapa isu yang sensitif dan potensi konflik yang muncul, beberapa nama dan informasi dalam artikel ini dengan sengaja disamarkan.

18 Artikel ini tidak dimaksudkan sebagai bentuk publikasi dari studi tersebut. Untuk laporan studi yang lebih lengkap, silahkan merujuk pada Rikardo Simarmata, dkk., "Laporan Akhir Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Timur Tahun 2021,"

orang surveyor lokal yang melakukan survei ke sekitar 108 desa adat di sembilan kabupaten/ kota di Bali. Survei dilakukan untuk mendapatkan gambaran umum mengenai kondisi subjek pemegang hak, lokasi tanah dan pemanfaatan tanah adat. Sedangkan dalam proses wawancara kami juga dibantu oleh Rikardo Simarmata dan Yance Arizona sebagai bagian dari Tim Puskaha Djojodigoeno. Sementara itu, penelitian lapangan yang kedua (2023) dimungkinkan berkat kolaborasi antara Lembaga Penelitian Universitas Warmadewa dan Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigoeno, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (Puskaha Djojodigoeno). Pelaksanaan FGD di Bali juga turut difasilitasi oleh Prof. Made Suwitra dan Ngunrah Suryawan dari Universitas Warmadewa, Bali.<sup>19</sup>

Pembahasan dalam artikel ini dimulai dengan diskusi mengenai pendaftaran tanah adat di Bali, termasuk uraian singkat upaya dan konsolidasi awal yang memungkinkan pendaftaran dan hasil dari PTSL selama periode 2017-2020. Pada bagian berikutnya, artikel ini mendiskusikan dinamika dan tantangan yang muncul dalam program pendaftaran tanah adat di Bali. Dari dinamika tersebut, bagian pembahasan yang terakhir mencoba untuk merefleksikan aspek-aspek apa saja yang terabaikan dan berkontribusi pada tantangan dan polemik yang muncul dalam pendaftaran tanah adat di Bali. Ada tiga aspek terabaikan yang menjadi perhatian dalam artikel ini, yaitu keragaman entitas adat, konsultasi yang bermakna dan kebutuhan tenurial dari institusi adat yang beragam di Bali.

## **B. Pendaftaran Tanah Adat di Bali**

Inisiatif pendaftaran tanah milik desa adat di Bali sejatinya telah berlangsung sejak lama. Pada 1982, Pesamuhan Badan Pembina

---

Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigoeno Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2021. Laporan ini dapat diakses pada <https://ugm.id/LaporanUlayatBaliNTT>.

19 Proses penelitian lapangan yang kedua juga dilakukan oleh penulis pertama dalam kapasitas sebagai PhD Candidate dari The Van Vollenhoven Institute for Law, Governance and Society (VVI), Leiden University. VVI juga menanggung biaya transportasi selama pengumpulan data lapangan (*fieldwork*) di Bali pada tahun 2023.

Lembaga Adat (BPLA) sempat merekomendasikan agar Pemerintah Provinsi Bali mengusulkan desa adat dan pura sebagai badan hukum yang dapat memiliki tanah.<sup>20</sup> Sebelum dimungkinkan desa adat sebagai penyandang hak atas tanah, hak milik atas tanah untuk pura telah diterbitkan sejak 1986.<sup>21</sup> Pura di Bali dianggap sebagai badan keagamaan yang dapat menjadi subjek pemegang hak atas tanah. Sehingga tanah-tanah yang berkaitan dengan pura seperti tanah *tegak pura* dan tanah *laba pura* dapat didaftarkan atas nama pura yang bersangkutan.<sup>22</sup>

Studi ini tidak secara khusus mengumpulkan data tanah yang terdaftar atas nama pura di Bali. Namun demikian, sebagai ilustrasi, tanah pura yang telah terdaftar di Buleleng (1999-2020) berjumlah 1.894 bidang dengan luas sekitar 10.907.775 M<sup>2</sup>. Sementara di Kabupaten Tabanan, terdapat 198 bidang tanah pura yang terdaftar (2017-2020), dan di Kabupaten Karangasem terdaftar sebanyak 897 bidang tanah pura dengan luas sekitar 2.147.989 M<sup>2</sup> (2017-2021). Mekanisme pendaftaran tanah adat atas nama pura menjadi alternatif bagi desa adat untuk menghadirkan kepastian hukum atas tanahnya. Walaupun tidak secara langsung terdaftar atas nama desa adat, banyak pura yang tanahnya terdaftar merupakan pura yang berada dalam pengelolaan desa adat.

Pada 2007, Gubernur Bali, I Made Mangku Pastika, mengajukan usulan agar desa adat (pada waktu itu disebut sebagai desa *pakraman*) dapat menjadi pemegang hak atas tanah.<sup>23</sup> 10 tahun berselang,

---

20 Ketut Sudantra dan D.N. Rai Asmara Putra, "Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah," Makalah dalam Seminar Nasional "Kearifan Lokal dalam Bingkai Hukum Nasional," diselenggarakan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana dan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Denpasar, 29 November 2017.

21 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 juncto Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK.556/DJA/1986.

22 Tanah *tegak pura* adalah tanah di mana pura yang bersangkutan berlokasi, sementara tanah *laba pura* merupakan bidang tanah di luar lokasi pura namun hasil pengusahasannya digunakan untuk pemeliharaan pura dan membiayai upacara yang dilakukan di pura.

23 Lihat Surat Gubernur Bali No. 590/70/B/Tapem, 4/1/2007, tentang Hasil Rapat Koordinasi Proses Pengusulan Desa Pakraman sebagai subjek

Kementerian ATR/ BPN akhirnya merespons permintaan tersebut dengan menerbitkan keputusan menteri yang menunjuk desa adat (pada saat itu masih bernama desa pakraman) menjadi subjek hak atas tanah.<sup>24</sup> Belakangan, keputusan inilah yang menjadi landasan utama bagi Kantor Pertanahan untuk melaksanakan PTSL atas tanah desa adat di Bali.<sup>25</sup>

Keputusan Menteri ATR/ BPN tahun 2017 tersebut dimungkinkan karena perubahan kebijakan pertanahan nasional.<sup>26</sup> Pada 2015

---

hak milik atas tanah dan Surat Kepala Kanwil BPN Provinsi Bali Nomor 1329/8-51/IX/2017 tentang Usulan Penunjukkan Pakraman sebagai Subjek Hak Milik atas Tanah.

- 24 Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017, 23/10/2017, tentang Penunjukan Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah. Selain desa pakraman, sepanjang 2015-2017 ada enam Surat Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang menegaskan dan mengakui hak komunal di masyarakat adat Baduy di Banten (5.136,58 Ha), Kampung Adat Naga di Jawa Barat (10.600 m<sup>2</sup>), masyarakat hukum adat Suku Moi 14 Marga di Papua Barat (7.500 Ha), masyarakat hukum adat Marga Agofa di Papua Barat (2.112 Ha), masyarakat hukum adat Suku Moi Marga Kami, Kokmala dan Usili di Papua Barat (766 Ha), dan masyarakat hukum adat Suku Doreri di Manokwari Timur (3.943.198 m<sup>2</sup>). Lihat Rikardo Simarmata & Tody Sasmita Jiwa Utama, "Self-Determined Land Rights in Indonesia: A Review on Various Tenure Recognition Options," Forest People Programme, 2020, [https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report\\_English.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report_English.pdf).
- 25 Pada 2019, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman diganti oleh Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat. Perubahan ini turut mengubah nomenklatur desa pakraman menjadi desa adat. Menindaklanjuti perubahan ini, SK Menteri Agraria Nomor 276 kemudian diganti dengan SK Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 575/SK-HR.01/X/2019.
- 26 Ketentuan mengenai tanah ulayat pertama kali diatur di dalam hukum formal, yakni Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Kemudian, baru pada 1999 pemerintah menerbitkan peraturan pelaksana mengenai tanah ulayat, yaitu Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Peraturan Menteri ini mengamanatkan bahwa tanah ulayat masyarakat hukum adat yang masih ada dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dan mencatatkannya di dalam daftar tanah. Namun demikian, tidak ada satupun bidang tanah ulayat yang diadministrasikan oleh Kementerian Agraria/BPN. Lihat

dan 2016, Kementerian Agraria/BPN menerbitkan peraturan menteri yang memperkenalkan *hak komunal* yang dipersamakan dengan hak ulayat.<sup>27</sup> Hak komunal sebenarnya bukanlah hal yang baru karena UUPA sendiri telah mengatur mengenai kepemilikan bersama atas tanah.<sup>28</sup> Namun demikian Permen Hak Komunal memberikan penegasan yang membuat tanah-tanah adat dapat didaftarkan (dan disertipikatkan) dengan status hak milik.<sup>29</sup> Permen tersebut menghasilkan dua produk akhir yang berbeda: yang pertama berupa Surat Keputusan Menteri mengenai pengakuan dan penegasan hak komunal yang dihasilkan dari kegiatan pra pendaftaran/kadastral,

---

Rikardo Simarmata, “Kebijakan Agraria/Pertanahan di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Pengakuan Masyarakat dan Wilayah Adat,” bahan presentasi dalam Seri Diskusi Masyarakat Adat dan Wilayah Adat: Catatan Kebijakan Penerapan Otonomi Khusus terkait Pengakuan Masyarakat Adat dan Wilayah Adat di Tanah Papua, diselenggarakan oleh WRI Indonesia, Foker LSM, dan BRWA, 22/6/2020.

- 27 Penyamaan hak komunal dengan hak ulayat dinilai tidak tepat karena hak ulayat itu berdimensi publik sekaligus perdata, sementara hak komunal di dalam Permen dimaknai sebagai hak atas tanah. Kemudian, keduanya dinilai bisa menimbulkan masalah karena dapat mengabaikan hak-hak perseorangan yang terdapat dalam tanah hak ulayat. Lihat Maria S.W. Sumardjono, *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria* (Yogyakarta: STPN Press, 2018), hlm. 37; Rikardo Simarmata, “The States Position Regarding Registration of Customary Land (Orientasi Negara dalam Pendaftaran Tanah Adat di Indonesia),” *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 1, 1 (2021), article 3, hlm. 22.
- 28 Selain Hak Komunal, pengadministrasian tanah ulayat juga dilakukan melalui Pencatatan Daftar Tanah Ulayat (Permen ATR 14/2024). Permen ini juga menentukan bahwa tanah ulayat yang sudah dicatatkan dapat diajukan penerbitan sertipikat Hak Pengelolaan (HPL). Pada tahun 2024, telah terdapat 5 sertipikat HPL di Bali dengan subjek pemegang hak adalah Desa Adat Bangah, Kabupaten Tabanan dan Desa Adat Asahduren, Kabupaten Jembrana. Skema ini masih menjadi perdebatan di kalangan pengambil kebijakan dan akademisi, karena HPL sendiri tidak termasuk sebagai hak atas tanah yang diakui UUPA. Namun demikian, Kementerian ATR/ BPN menganggap tanda bukti penguasaan HPL sebagai sertipikat hak atas tanah (SHAT).
- 29 Peraturan ini adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015, yang kemudian diganti dengan Peraturan Menteri Nomor 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Hutan.

dan yang kedua adalah Sertipikat Hak Milik yang dihasilkan dari kegiatan pendaftaran/kadastral.<sup>30</sup>

Mendasarkan pada Permen Hak Komunal dan SK Menteri ATR/BPN tahun 2017 tersebut pendaftaran tanah desa adat di Bali mulai dilakukan sejak 2017. Pada tahun yang sama, Kantor Pertanahan Klungkung menerbitkan beberapa sertipikat hak milik atas nama Desa Pakraman Pikat. Setahun berselang, Kantor Pertanahan Badung juga menerbitkan beberapa sertipikat hak milik diberikan untuk atas nama Desa Pakraman Penarungan. Dalam sertipikat terdapat keterangan yang mengatakan bahwa bidang tanah ulayat tersebut sedang dimanfaatkan dan digunakan oleh salah seorang warga desa Pakraman yang bersangkutan. Selain itu juga terdapat catatan di dalam kolom penunjuk sertipikat bahwa bidang tanah desa adat tidak dapat dialihkan tanpa persetujuan *krama* desa adat yang bersangkutan.<sup>31</sup> Sertipikat semacam ini berfungsi ganda: mengukuhkan kepemilikan desa adat atas tanahnya sekaligus juga menjamin hak-hak anggota desa adat yang menggunakan atau memanfaatkan tanah tersebut (*hak guna pakai*). Perihal ini dapat

---

30 Pada 2019 Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional telah pula menerbitkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang menggantikan Permen ATR/Kepala BPN Tahun 2015 dan 2016. Kemudian, pada 2020 dilengkapi dengan Surat Edaran Direktur Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang Nomor 319/S-300.UK.01.01/IX/2020 perihal Pengukuran dan Pemetaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dan Larangan Pemecahan. Penatausahaan dilakukan oleh Kantor Pertanahan atas permohonan yang diajukan. Surat Edaran Direktur Jenderal 2020 memperlonggar persyaratan ini dengan membolehkan kegiatan pembuatan delineasi, pemberian Nomor Identifikasi Sementara, dan pemberian atribut untuk indikasi terdapat tanah ulayat sekalipun produk hukum daerah mengenai pengakuan belum diterbitkan. Penatausahaan dilakukan lewat tiga tahapan, yaitu pengukuran, pemetaan, dan pencatatan dalam daftar tanah. Namun demikian, Permen ATR 18/2019 dan SE Dirjen Survei ini tidak diterapkan dalam pendaftaran tanah adat di Bali yang produk akhirnya sudah sampai pada penerbitan sertipikat hak milik.

31 Catatan ini sebagai bentuk penerapan Pasal 11 ayat (1) Perda Bali 4/2019. Contoh sertipikat dapat dilihat pada Simarmata, et al., 2021, diakses pada <https://ugm.id/LaporanUlayatBaliNTT>.

dilihat, misal, pada Gambar 1.

**PENDAFTARAN - PERTAMA**

Halaman: \_\_\_\_\_

a) HAK: MILIK No. _____ Desa / Kai _____ Tgl. Berakhirnya hak _____	b) NAMA PEMEGANG HAK DESA ADAT _____ Kabupaten Tabanan, Provinsi Bali  Tanggal lahir: _____
b) NIB _____ Latak Tanah _____	c) PEMBUKUAN TABANAN, 16/04/2021 An. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota Tabanan Ketua Panitia Adjudikasi
c) ASAL HAK 1. Konversi 00093/PTSL.2202/2021 2. Pembelian Hak 3. Pemecahan / Pemisahan / Penggabungan bidang	d) DASAR PENDAFTARAN 1. Daftar Isian 202 Tgl. 15/09/2018 No. 7342/2018 2. Surat Keputusan Tgl. -- No. -- 3. Permohonan Pemecahan / Pemisahan / Penggabungan bidang Tgl. -- No. --
e) SURAT UKUR Tgl. 12/04/2021 No. _____ Luas: 225 m <sup>2</sup>	f) PENERBITAN SERTIPIKAT TABANAN, 16/04/2021 An. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kota Tabanan Ketua Panitia Adjudikasi
g) PENUNJUK Berasal dari Surat Pernyataan Penguasaan Fisik nomor 00093/PTSL.2202/2021 dengan nomor persil 0 - Berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala BPN No. 276/Kep-19.2/X/2017 sebagai mana telah dirubah dengan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang /Kepala BPN No. 575/SK-HR.01/XX/2019 Tanggal 17/10/2019 - Bidang tanah ini diperuntukkan - Bidang Tanah ini tidak dapat dialihkan tanpa persetujuan dari Bendesa Adat _____	

Sumber: data penelitian lapangan tahun 2021

**Gambar 1.** Contoh Sertipikat Hak Milik Desa Adat dengan Keterangan di Kolom Penunjuk (**Sumber:** data penelitian lapangan tahun 2021)

Pendaftaran tanah desa adat yang semula parsial mulai terakselerasi melalui Instruksi Presiden tentang Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Pada tahun 2017-2019, PTSL

telah menghasilkan setidaknya 99.287 sertipikat hak milik atas nama desa adat dengan total luasan sekitar 70.433.492 m<sup>2</sup> yang tersebar di sembilan kabupaten/ kota. Rincian jumlah sertipikat dan luasannya ini dapat dilihat pada Tabel 1.

**Tabel 1.** Capaian Pendaftaran Tanah Atas Nama Desa Pakraman/ Desa Adat di Provinsi Bali Tahun 2017-2019

No.	Kabupaten/Kota	Jumlah Bidang Tanah	Luas Bidang Tanah (M <sup>2</sup> )
1	Denpasar	55	<i>Data tidak tersedia</i>
2	Gianyar	30.109	<i>Data tidak tersedia</i>
3	Badung	15.668	15.270.539
4	Klungkung	14.393	9.220.921
5	Karangasem	16.209	42.980.082
6	Bangli	1.699	2.506.543
7	Jembarana	554	455.407
8	Buleleng	20.451	<i>Data tidak tersedia</i>
9	Tabanan	149	<i>Data tidak tersedia</i>
	Jumlah	99.287	70.433.492

**Sumber:** diolah dari data penelitian lapangan tahun 2021

Pada masa pandemi Covid-19 (2019-2021), pelaksanaan PTSL terhadap tanah desa adat nyaris terhenti. Tidak banyak tanah adat yang berhasil didaftarkan pada masa itu. Namun, menurut keterangan salah satu pengurus desa adat di Karangasem, sejak tahun 2022 PTSL kembali berjalan dengan berfokus pada tanah-tanah desa adat yang dikelola perorangan.<sup>32</sup>

Penting untuk dicatat bahwa kerangka kerja PTSL terhadap tanah desa adat tidak banyak berbeda dengan pendekatannya terhadap tanah individu. Terdapat dua hal yang menunjukkan kecenderungan ini. Pertama, pendaftaran tanah desa adat hanya dimungkinkan untuk bidang-bidang yang luasnya relatif kecil, batas-batas yang jelas, dan bebas konflik. Pola semacam ini berbeda misalnya dengan tuntutan umum gerakan pengakuan adat secara nasional yang menggunakan pendekatan wilayah adat. Kedua, bagi tanah-tanah adat yang terbit

<sup>32</sup> Disampaikan dalam FGD “Tantangan Penguatan Desa Adat dan Dinamika Pengelolaan Tanah Adat di Bali”, diselenggarakan Universitas Warmadewa dan Puskaha Djodjodigono, FH UGM, 13/10/2023.

sertipikat hak atas tanahnya, berlaku ketentuan hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUPA. Dengan kata lain, kerangka hukum bagi tanah milik desa adat adalah kerangka tanah milik perorangan, termasuk kemungkinannya untuk diagunkan dan dialihkan.

### **C. Dinamika Implementasi Pendaftaran Tanah Adat di Bali**

Satu sisi, pendaftaran tanah adat di Bali melalui PTSL merupakan program pemerintah yang progresif dalam penatausahaan tanah ulayat masyarakat hukum adat. Namun demikian, pada sisi yang lain, implementasi pendaftaran tanah adat masih meninggalkan permasalahan. Tulisan ini menyoroti setidaknya ada tiga persoalan utama, yakni: (1) partisipasi bermakna yang minim dalam setiap tahapan pendaftaran tanah; (2) konflik terbuka antara desa adat dengan *krama*-nya; dan (3) resistansi dan ketidakjelasan.

Pada umumnya program PTSL menyasar pendaftaran tanah perorangan. Petugas Kantor Pertanahan (Kantah) setempat mensosialisasikan program tersebut melalui pemerintah desa. Ketika program PTSL di Bali juga menyasar bidang-bidang tanah adat, petugas Kantah menggunakan metode yang sama, yakni mensosialisasikan program melalui pemerintah desa dinas. Padahal penguasaan bidang-bidang tanah adat ada pada desa adat. Tidak jarang, dalam proses pendaftaran tanah misalnya pada tahapan inventarisasi dan identifikasi, termasuk pengukuran serta pemetaan bidang tanah, pihak-pihak yang berwenang dalam kelembagaan desa adat tidak dilibatkan. Prajuru adat di Desa Adat K menyampaikan bahwa pada saat petugas kantor pertanahan datang untuk pengukuran tanah milik desa adat, dirinya justru tidak dilibatkan. Petugas Kantah justru lebih banyak berkoordinasi dengan pemerintah desa dinas.<sup>33</sup>

Pada realitas yang lain, keterlibatan *krama* desa adat pada proses pendaftaran tanah adat juga sangat minim. *Krama* desa adat hampir tidak memiliki ruang-ruang yang demokratis untuk menyampaikan

---

33 Wawancara dengan Bendesa dan Prajuru Desa Adat K pada tanggal 29 Agustus 2021.

aspirasi dan mendapatkan kejelasan dari desa adat. Misalnya, tanah-tanah pekarangan desa atau ayahan desa yang sudah dimanfaatkan oleh *krama* secara turun-temurun (hak guna pakai) untuk tempat tinggal hingga persawahan atau perladangan, disertipikatkan sebagai hak milik desa adat. Meskipun proses pensertifikasian tanah adat rata-rata ditempuh oleh desa adat melalui paruman atau musyawarah untuk mendapatkan kesepakatan bersama dengan *krama*, ruang tersebut tidak memberikan posisi seimbang bagi *krama*. Kesenjangan relasi kuasa antara desa adat dan *krama*-nya semakin tajam, manakala terdapat penolakan atau keberatan dari *krama*. Sering kali protes tersebut tidak bisa disampaikan oleh *krama* hingga tidak mendapatkan ruang penyelesaian atau mediasi.

Desa Adat Jero Kuta Pejeng, misalnya, memberikan sanksi pengucilan (*kasepekan/ kanorayang*) kepada *krama* yang menolak sertipikasi tanah *teba* sebagai hak milik desa adat.<sup>34</sup> Warga yang diberi sanksi tersebut melawan dengan melaporkan pengurus (*prajuru*) desa adat ke polisi atas tuduhan pemalsuan dokumen pendaftaran tanah. Konflik ini berakhir dengan perdamaian kedua belah pihak oleh Bupati Gianyar dan menyepakati tanah *teba* sebagai objek konflik tidak akan disertipikatkan serta warga masih bisa menggunakannya.<sup>35</sup>

Konflik terbuka antara desa adat dan anggotanya (*krama*) juga berlangsung di ruang persidangan. Upaya protes terhadap penyertifikatan tanah atas nama desa adat yang belum memuaskan warga desa dilanjutkan sampai pada pengajuan gugatan ke pengadilan. Salah satu *krama* Desa Adat Pakraman Buleleng menggugat *Kelihan* (pengurus) desa adat yang telah melakukan perbuatan melawan hukum, yakni menyertifikatkan bidang tanah yang

---

34 Tanah *teba* di Bali merujuk pada lahan di bagian belakang rumah yang secara tradisional dimanfaatkan oleh keluarga untuk berbagai keperluan, seperti berkebun, beternak, tempat pembuangan sampah organik, atau kegiatan rumah tangga lainnya. Dengan meningkatnya populasi penduduk, tekanan pembangunan dan komersialisasi lahan di Bali, banyak tanah *teba* yang kemudian telah beralih fungsi menjadi area permukiman, properti komersial, atau bahkan dijual kepada pihak luar.

35 Nusa Bali, "Kisruh Tanah Jero Kuta Pejeng Berakhir Damai," <https://www.nusabali.com/berita/105043/kisruh-tanah-jero-kuta-pejeng-berakhir-damai>, 23/10/2023, diakses 10/10/2023.

dikuasai penggugat secara turun-temurun atas nama Desa Adat Pakraman Buleleng. Pengadilan Negeri Singaraja memutuskan menolak gugatan penggugat seluruhnya dan menegaskan bidang-bidang tanah sebagai objek sengketa merupakan tanah ayahan desa milik Desa Adat Pakraman Buleleng.<sup>36</sup> Warga tersebut mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Denpasar dan hasilnya menguatkan putusan Pengadilan Negeri Singaraja.<sup>37</sup>

Sertipikasi tanah adat di Bali menunjukkan sisi positif karena tidak menjadikannya sebagai kepemilikan individu, melainkan penguasaan bersama dengan otoritas ada pada desa adat serta warga masih tetap diberikan akses untuk menggunakan/memanfaatkan. Hal ini ditegaskan di dalam kolom catatan pada sertipikat dituliskan bahwa bidang tanah yang dimanfaatkan oleh warga desa tidak dapat dialihkan atau diagunkan tanpa persetujuan desa adat. Namun demikian, sisi positif atas ketentuan tersebut tidak memberikan pengalaman yang sama menguntungkannya bagi setiap warga desa. Sebagian warga yang kami wawancarai merasa bahwa ketentuan tersebut membatasi akses mereka untuk mencari pinjaman ke bank. Situasi dan kondisi yang partikular ini perlu menjadi perhatian dan pertimbangan bagi desa adat untuk melakukan reformulasi terhadap ketentuan-ketentuan pemanfaatan tanah adat oleh *krama*; misalnya jenis penggunaan tanah, hingga mana kewenangan desa adat dan mana hak bagi *krama*.

#### **D. Aspek-aspek yang Terabaikan dalam Pendaftaran Tanah Adat di Bali**

Dinamika dalam implementasi pendaftaran tanah adat di Bali mengindikasikan adanya beberapa aspek yang terabaikan dalam kerangka kerja PTSL terhadap tanah adat. Dengan mendiskusikannya, tidak berarti dapat diambil kesimpulan bahwa pendaftaran tanah adat di Bali merupakan inisiatif yang sepenuhnya keliru atau sebaliknya.

---

36 Dokumen Putusan PN Singaraja Nomor 174/Pdt.G/2022/PN Sgr tidak dapat diakses oleh penulis, sehingga ada keterbatasan dalam menjelaskan duduk perkara.

37 Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar Nomor 20/Pdt/2023/Pt Dps.

Alih-alih, memahami dinamika dan karakter penguasaan tanah adat akan membantu kita untuk mengenali situasi lapangan dan membangun kebijakan yang sensitif terhadap hal tersebut.

Bagian ini mendiskusikan tiga aspek penting dari karakter desa adat dan dinamika lapangan yang terjadi saat atau pasca proses PTSL. Secara umum, ketiga aspek yang terabaikan tersebut adalah: 1) keragaman entitas adat dan hak turunannya; 2) konsultasi yang bermakna; dan 3) kebutuhan desa adat.

### **1. Keragaman Entitas Adat dan Hak Turunannya (Guna Pakai)**

Pada wilayah desa adat di Bali (*wewidangan*), desa adat bukanlah satu-satunya pemegang hak atas tanah adat. Selain desa, terdapat kesatuan-kesatuan subjek adat lain yang memiliki hak atas kepemilikan maupun pemanfaatan tanah. Contoh dari kesatuan-kesatuan ini termasuk *Dadia* atau *Panti* (kelompok kekerabatan berdasarkan garis keturunan ayah), Banjar (*dusun*) dan perkumpulan (*sekaa*), yang menguasai bidang tanah yang berfungsi untuk pura, sawah dan kebun, maupun aset produktif lainnya. Selain itu telah eksis pula penguasaan tanah oleh perorangan dan kelompok dalam bentuk hak milik (berdasarkan UUPA) atau *hak guna pakai* atas tanah milik desa (berdasarkan hukum adat).

Penguasaan tanah oleh kelompok adat di luar konteks desa adat menjadi mungkin karena desa adat bukanlah satu-satunya entitas otoritatif dalam hak atas tanah adat di Bali. Meskipun dalam kerangka normatifnya, banjar disusun sebagai sub-desa, dan *sekaa* atau *dadia* dianggap sebagai perkumpulan yang menjadi lembaga adat, keberadaan mereka menonjol sebagai entitas otonom dalam tata kelola internal organisasi.<sup>38</sup> Pada praktiknya, kelompok-kelompok ini dapat mengklaim penguasaan atas tanah, baik karena telah memegang hak sebelum desa adat terbentuk, atau karena mereka telah memperoleh tanah melalui transaksi beli dari hasil

---

38 Lihat Pasal 28 dan pasal 43 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Kedua ketentuan ini menyiratkan bahwa banjar dan *sekaa* merupakan sub-bagian dari desa adat dibandingkan sebagai entitas semi-otonom.

usaha internal mereka. Perihal subjek dalam penguasaan tanah adat, dapat diperiksa pada Tabel 2.

**Tabel 2.** Jenis-jenis Penguasaan Tanah Adat oleh Subjek Adat

No	Jenis Peruntukan Tanah Adat	Subjek Adat				
		Desa Adat	Pura	Pura Banjar Adat	Pura Dadia	Pura Sekaa
1	Pura Khayangan Tiga	√				
2	Pura lainnya	√	√	√	√	√
3	Setra/ kuburan	√				
4	Laba pura	√	√	√	√	
5	Tanah permukiman	√				
6	Tanah jabatan	√				
7	Tanah pepetian	√				
8	Bale banjar	√		√		
9	Kantor desa dinas	√				
10	Kantor lembaga perkreditan milik desa adat (LPD)/ kantor unit usaha milik desa adat (BUPDA)	√				
11	Lapangan	√				
12	Hutan	√				
13	Area mata air	√				
14	Danau	√				
15	Druwe tengah	√				
16	Sawah (lahan pertanian basah)	√	√			√
17	Ladang/ kebun/ tegalan (lahan pertanian kering)	√		√		√
18	Pertokoan	√		√		
19	Pasar	√				
20	Penginapan/ resto	√				
21	Lahan parkir	√				
22	Tempat wisata alam	√				
23	Area pengolahan ikan	√				
24	Sekolah/ puskesmas/ posyandu	√				

**Sumber:** diolah dari data penelitian lapangan tahun 2021

Penguasaan kelompok adat non-desa terhadap tanah umumnya

tampak pada tanah pura dan tanah laba pura. Meskipun demikian, terdapat kasus-kasus di mana penguasaan tanah yang dimiliki dapat melibatkan tanah kebun atau sawah. Peran banjar, *dadia*, dan *sekaa* dalam memiliki hak atas tanah ini diperkuat dengan manajemen aset dan dukungan berbagai badan usaha yang mereka miliki seperti koperasi dan yayasan. Melalui beragam lembaga keuangan tersebut, kelompok adat non-desa, terutama di wilayah selatan Bali, mampu mengakumulasi modal yang memadai untuk memperluas kepemilikan mereka terhadap tanah.

Namun demikian, karena *banjar*, *sekaa*, dan *dadia* belum dianggap sebagai subjek hukum pemegang hak, penguasaan semacam ini tidak memiliki banyak pilihan pendaftaran. Pendaftarannya hanya dimungkinkan dengan menggunakan nama pura atau desa adat. Opsi lainnya adalah menggunakan nama pengurus perkumpulan dengan mendasarkan pada perjanjian pinjam nama (*nominee*).

Penguasaan tanah oleh berbagai subjek adat ini tidak selalu tercatat, kerap tumpang tindih satu sama lain dan dapat diklasifikasikan dengan mudah pada tataran praktis. Menyadari situasi tersebut, komunitas adat di Bali bahkan memiliki istilah lokal “*saling seluk*” untuk menggambarkan kompleksitas penguasaan tanah di antara para subjek tersebut. Sementara itu, pendaftaran melalui skema PTSL menuntut adanya pemisahan yang tegas antara pemegang hak dan batas-batas haknya. Kesenjangan ini, ketika terabaikan, berpotensi memicu konflik diantara subjek pemegang hak.

Kompleksitas lainnya juga ditunjukkan oleh relasi desa adat dengan *krama* (anggotanya) dalam hak turunan atas tanah yang dikenal dengan istilah *guna pakai*. Dalam gambaran yang sederhana, otoritas adat memberikan hak ini kepada *krama*-nya (warga) untuk bermukim atau menggarap tanah milik desa adat. Namun demikian, berbeda dengan konsep hak turunan dalam UUPA, hak guna pakai ini tidak sepenuhnya menunjukkan bahwa desa adat adalah pemilik tanah dan warganya adalah penggarap atau pemegang hak pakai. Hak ini terdiri dari banyak spektrum yang masing-masing memiliki variasi relasi desa-warga yang kompleks. Pada satu sisi, hak guna

pakai memberikan warga (dan bahkan non-warga) sebagai penyewa atau penggarap dengan ketentuan batas waktu penguasaan yang tegas. Namun pada sisi spektrum yang lain, terutama pada tanah-tanah permukiman, warga tidak dapat dilihat semata-mata sebagai pemegang hak pemanfaatan saja. Dalam aspek ini, hak turunan lahir dari adanya kewenangan publik desa adat untuk mendistribusikan penguasaan tanah kepada warganya.

Hal ini menyebabkan pelaksanaan hak guna pakai tidak selalu hitam-putih. Perbedaan memandang relasi hak utama dan hak turunan ini juga menghasilkan perbedaan dalam pengadministrasian hak atas tanahnya. Bagi desa-desa yang masih merawat pengetahuan dan kesepakatan bersama terkait dengan relasi hak utama desa adat dan hak guna pakai warganya, proses PTSL berjalan relatif tanpa hambatan berarti. Sebagaimana terjadi di Desa Adat Tenganan Pagringsingan, gagasan tentang tanah adalah milik desa dan warga adalah pengelolanya masih menjadi gagasan dominan hingga hari ini. PTSL di desa ini telah menghasilkan sekitar 700 sertipikat hak milik atas tanah atas nama desa adat, dengan nama warga sebagai pengelolanya tercantum di kolom penunjuknya. Tanah-tanah yang tersertipikat tersebut tidak hanya tanah untuk permukiman, melainkan juga tanah-tanah sawah yang dikelola anggota desa adat. Gesekan antara klaim individu dan desa terkait dengan hak milik atas bidang tanah tertentu tidak terjadi karena seluruh anggotanya mengakui “kepemilikan” desa atas tanah tersebut.

Sementara itu, bagi sebagian desa adat yang lain, relasi ini semakin kabur seiring dengan perubahan sosial dan masifnya individualisasi atas tanah-tanah di wilayah desa adat. Banyak desa adat yang memisahkan kepemilikan desa dan warganya berdasarkan fungsi tanahnya, sehingga milik desa terbatas hanya pada area permukiman lama dan juga area-area publik seperti kuburan dan pura. Sementara itu untuk area permukiman baru atau area persawahan, cenderung telah dilekati oleh hak-hak individu. Sayangnya, kesepakatan mengenai penguasaan area-area bukan baru ini kerap tidak tercatat dan diteruskan sebagai pengetahuan bersama. Akibatnya, datangnya PTSL untuk mencatatkan tanah-tanah tersebut sebagai milik desa

adat, menimbulkan resistensi dan penolakan dari individu-individu yang menguasai tanah semacam ini.

## **2. Konsultasi yang Bermakna (Meaningful Consultation)**

Sampai saat ini, PTSL terkait tanah adat telah melewati tahapan sosialisasi dan konsultasi, baik dengan pengurus maupun penduduk desa adat. Sayangnya, proses ini belum memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memahami secara mendalam opsi-opsi pendaftaran yang tersedia dan implikasi dari masing-masing opsi tersebut. Termasuk dalam hal ini dampak positif atau negatifnya bagi pemegang hak tanah (termasuk hak turunannya dari *druwe* desa) dan juga pihak-pihak lain yang terdampak.<sup>39</sup>

Resistensi sebagaimana diuraikan di atas muncul karena kompleksitas relasi tenurial di komunitas adat terpaksa disederhanakan untuk mengikuti logika pendaftaran tanah yang berbasis pada hak milik perorangan sebagaimana diatur dalam UUPA. Padahal, di dalam masyarakat, penguasaan dan pemanfaatan tanah lebih banyak berjalan dengan cair dan kerap tumpang tindih. Ditambah lagi karakter hak milik adat yang punya makna berbeda dengan konsep hak milik menurut hukum negara. Proses ini juga turut memaksa masyarakat untuk melihat tanah sebagai bidang-bidang yang terlekat hak tunggal. Hak lain di atas bidang tanah yang sama dimungkinkan sepanjang merupakan hak sekunder dengan kemampuan hak yang terbatas. Situasi ini memunculkan polemik dan prasangka buruk di antara *krama* desa dan desa adat.

Hadirnya PTSL mendorong otoritas desa dan warganya untuk mempertanyakan kembali siapa pemilik sah dari bidang-bidang tanah yang ada di wilayah desa adat yang bersangkutan. Setiap program pendaftaran tanah juga akan membuat para pihak terkait terpaksa mengartikulasikan penguasaan dan batas penguasaan dengan lebih tegas, termasuk menentukan batasan fisik dan hukum dari hak tersebut. Pada sebagian desa adat, hal ini mendorong pula perubahan relasi dan cara *krama* terhadap desa adatnya. Dalam proses ini, *tenure*

---

<sup>39</sup> Simarmata, dkk., "Laporan Akhir Inventarisasi," hlm. 209.

*insecurity* dan kecemasan di kalangan warga kerap menjadi faktor pemicu konflik. Apalagi mengingat kecenderungan di lapangan di mana warga dan desa adat berpandangan bahwa PTSL akan selalu menghasilkan sertipikat. Dari penuturan beberapa perangkat desa adat yang kami temui, sertipikat yang sudah diterbitkan kantor pertanahan tidak didistribusikan kepada para warga yang menempati tanah. Sertipikat tersebut sengaja disimpan oleh perangkat desa atau dititipkan di Lembaga Perkreditan Desa (LPD) untuk menghindari polemik karena perbedaan pandangan soal luas dan subjek pemegang hak.<sup>40</sup>

Proses konsolidasi semacam ini juga mendorong terjadinya *exercise of power* oleh desa adat, elite adat, dan anggota masyarakatnya. Meskipun secara formal telah diadakan *paruman* (rapat umum) untuk menentukan tanah mana yang akan didaftarkan, keputusan yang dihasilkan dalam *paruman* seringkali masih bersifat abstrak dan sangat dipengaruhi oleh kekuatan dan orientasi kelompok elite dalam desa adat. Ancaman sanksi adat menanti mereka yang menolak atau tidak sejalan dengan keputusan *paruman*. Bagi warga yang memiliki modal politik dan ekonomi yang lebih kuat, mereka dapat memilih untuk mengambil jalur hukum untuk menantang keputusan tersebut meskipun dengan risiko menerima sanksi adat di masa mendatang.<sup>41</sup> Namun, bagi individu yang bukan bagian dari kelompok elite, mereka tidak memiliki pilihan selain mengikuti keputusan otoritas desa tersebut.

Dengan keragaman dan kompleksitas entitas adat dan relasi kuasa yang timpang dalam desa adat, konsultasi publik tidak dapat dilaksanakan sekadar untuk mendapatkan persetujuan formal. Bagi desa adat yang konsolidasi internalnya tidak memadai, kesepakatan publik terhadap program PTSL tidak dapat hanya dilandaskan pada keputusan *paruman* semata, melainkan juga pembacaan yang utuh atas dinamika dan kompleksitas sosio-politik di tingkat desa yang bersangkutan. Sekalipun sengketa terkait hasil PTSL ini bisa

---

40 Simarmata, dkk., "Laporan Akhir Inventarisasi," hlm. 214.

41 Lihat pembahasan dalam bagian "Dinamika Implementasi Pendaftaran Tanah Adat di Bali".

diselesaikan secara formal melalui forum penyelesaian sengketa negara seperti pengadilan atau mediasi oleh pemerintah kabupaten, konflik di tingkat komunitas berpeluang untuk terus berlanjut dan tereskalasi menjadi benturan horizontal yang semakin besar dan berlarut-larut.

### **3. Kebutuhan Tenurial Desa Adat**

Berdasarkan data dari lima kabupaten (Badung, Klungkung, Karangasem, Bangli, dan Jembrana), luas tanah yang dimiliki oleh desa adat dan telah disertipikatkan di Bali mencapai setidaknya 70.433.492 m<sup>2</sup>.<sup>42</sup> Jika dihitung berdasarkan rerata dari kelima kabupaten tersebut, jumlah tanah desa adat yang telah tersertifikasi di setiap kabupaten/kota mencapai setidaknya 14.086.698 m<sup>2</sup>. Sekadar sebagai asumsi untuk kondisi umum, hal ini berarti setidaknya 154.953.682 m<sup>2</sup> tanah milik desa adat telah tersertifikasi di sembilan kabupaten/kota di Provinsi Bali. Jika dibandingkan dengan total luas wilayah seluruh kabupaten/kota di Bali (5.776.960.000 m<sup>2</sup>), seluruh tanah desa adat yang tersertipikat tersebut mungkin baru mencakup sekitar 8,9 persen dari total wilayah Provinsi Bali.

Jika asumsi perhitungan di atas tepat, situasi ini menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan yang signifikan antara kondisi penguasaan tanah desa adat dengan klaim kewilayahan desa adat. Dalam diskusi publik di Bali sendiri, muncul inisiatif untuk mendorong konsep tata ruang Bali yang terbagi atas wilayah (*wewidangan*) desa adat. Konsep *wewidangan* ini tidak selalu menunjuk pada penguasaan langsung desa adat atas tanah, melainkan kemampuan desa adat untuk memiliki otoritas yang efektif dan mampu mengatur area tertentu yang diklaim sebagai wilayahnya. Jika kemudian desa adat hanya menguasai 10 persen dari seluruh wilayah Bali, maka pertanyaan yang muncul adalah faktor non-tenure apa yang membuat desa adat masih dapat memiliki kemampuan mengatur (*governance*) yang efektif pada bidang-bidang tanah yang dimiliki oleh individu, korporasi, maupun

---

<sup>42</sup> Pada saat penelitian ini dilakukan, kami belum mendapatkan informasi luasan tanah desa adat yang sudah disertipikasi di Kota Denpasar, Kabupaten Gianyar, Tabanan, dan Buleleng.

negara? Sementara, asumsi bahwa kekuasaan desa adat yang efektif bersandar pada faktor kultural saja, tidak lagi sepenuhnya valid.<sup>43</sup>

Jika melihat lebih jauh tipologi tanah desa adat yang berhasil disertipikatkan dalam PTSL, sertipikasi tanah desa adat lebih banyak dilakukan pada tanah-tanah permukiman, pura, kantor desa dan LPD, atau fungsi lain yang berorientasi pada hubungan internal desa adat dengan *krama*-nya. Khusus bagi tanah permukiman, bidang-bidang ini adalah tanah yang ditempati oleh *krama* desa adat selama puluhan tahun dan bahkan telah diwariskan antar generasi. Pendaftaran tanah-tanah permukiman warga sebagai milik desa adat seperti ini mungkin membantu desa adat untuk menghindari terjadinya pelepasan hak atas tanah oleh individu-individu pemegang hak turunan di kemudian hari. Akan tetapi, skema yang sama tidak banyak membantu desa adat untuk melindungi wilayah mereka dari invansi modal yang masuk melalui tanah-tanah negara atau tanah-tanah individu.

Berdasarkan informasi dari *prajuru* (pengurus) di beberapa desa adat yang kami temui, desa adat cenderung membutuhkan kepastian hak terhadap tanah-tanah yang memiliki tumpang tindih klaim dengan pihak luar. Hal ini mencakup misalnya tanah-tanah yang secara formal merupakan aset pemerintah daerah yang berada di kawasan pariwisata; tanah yang berada di kawasan hutan; tanah hasil reklamasi dan tanah timbul; serta tanah bekas hak perorangan atau negara (bekas Hak Guna Bangunan atau Hak Guna Usaha). Salah satu contoh adalah kebutuhan Catur Desa<sup>44</sup> atas legalitas wilayahnya mencakup Danau Tamblingan dan Kawasan Hutan yang berada di sekitarnya. Secara formal, kawasan seluas 1300 Ha ini berstatus Taman Wisata Alam yang dikelola oleh Balai Konservasi Sumber Daya Alam.<sup>45</sup> Contoh yang lain adalah area wisata di sepanjang bibir

---

43 Lihat pembahasan sebelumnya mengenai dinamika implementasi pendaftaran tanah adat di Bali.

44 Meliputi empat desa adat yaitu Desa Adat Munduk, Gesing, Umejero dan Desa Gobleg, di Kecamatan Banjar dan Busungbiu, Kabupaten Buleleng. Keempat desa adat tersebut bergabung menjadi satu aliansi yang disebut sebagai Catur Desa Adat Dalem Tamblingan.

45 Tribun Bali, "Cegah Pembalakan Liar, Masyarakat Minta Pengelolaan

Pantai Matahari Terbit yang selama ini digunakan oleh Desa Adat Sanur untuk warung, loket penyeberangan, dan beberapa gedung kantor mereka.

Tanah-tanah semacam ini secara formal bukanlah tanah milik desa adat, dan diharapkan dapat didaftarkan menjadi milik desa adat karena selama ini dikelola oleh desa adat tanpa kepastian hak. Namun karena tanah-tanah ini berada di dalam kawasan hutan atau merupakan tanah negara, maka kebutuhan desa adat tidak dapat diakomodasi oleh PTSL. PTSL cenderung menyasar tanah-tanah yang, meminjam istilah yang kerap digunakan oleh Kantor Pertanahan, *clean and clear*. Berlindung dalam prinsip *clean and clear*, sertifikasi kemudian hanya menyasar tanah-tanah yang bersih dan steril konflik atau tanah negara. Padahal, untuk kebutuhan konservasi atau pengembangan ekonomi, banyak desa adat lebih memerlukan kepastian hak atas tanah-tanah yang selama ini telah dikelolanya secara informal ketimbang peneguhan hak desa adat terhadap tanah-tanah yang menjadi permukiman warganya sendiri.

## **E. Kesimpulan**

Pelaksanaan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) di Provinsi Bali tidak hanya mendaftarkan tanah hak milik perorangan, tetapi juga tanah-tanah yang dikuasai desa adat. Hingga tahun 2021, lebih dari 99 ribu sertifikat hak milik atas tanah untuk desa adat telah diterbitkan oleh kantor pertanahan di sembilan kabupaten/kota di provinsi Bali. Meski demikian, muncul resistensi terhadap hasil pensertipikatan, terutama dari anggota desa adat yang merasa bahwa tanah mereka merupakan warisan keluarga dan bukan milik desa adat. Konflik semacam ini, meskipun tidak mencapai tingkat gejolak yang besar, memberikan gambaran akan aspek-aspek yang terabaikan dalam kerangka kerja pendaftaran tanah desa adat ini.

Setidaknya terdapat tiga aspek penting yang terabaikan. Pertama

---

Danau Tamblingan dan Alas Mertajati Buleleng,” <https://bali.tribunnews.com/2021/06/26/cegah-pembalakan-liar-masyarakat-minta-pengelolaan-danau-tamblingan-dan-alas-mertajati-buleleng>, 26/6/2021, diakses 13/9/2023.

adalah diabaikannya keragaman subjek pemegang hak adat selain desa dan keragaman warga-desa dalam hak turunan (*guna pakai*). Pada praktiknya, pemegang hak adat atas tanah tidak selalu desa adat, ada entitas lain seperti *banjar*, *dadia*, pura dan individu yang juga menguasai tanah-tanah adat. Kedua adalah diabaikannya proses konsultasi yang bermakna untuk menyasar ketimpangan karakter penguasaan tanah dalam sistem adat dan skema hukum negara yang tersedia, serta relasi kuasa yang tidak seimbang di dalam desa adat. Aspek ketiga, tanah desa adat di Bali lebih banyak diarahkan untuk memberikan kepastian relasi tenurial antara warga dengan desa adat, padahal ancaman tenurial yang masif ada pada relasi desa adat dengan industri pariwisata dan proyek-proyek negara.

Pencapaian kepastian hak atas tanah melalui pensertipikatan sering dilihat sebagai solusi untuk mengatasi kemiskinan dan sengketa kepemilikan tanah. Namun, PTSL atas tanah adat di Bali ini mengungkapkan bahwa gagasan kepastian hukum dan tenurial ini lebih kompleks dari yang dibayangkan. Di satu sisi, proses pensertipikatan dapat mendorong diskusi dan negosiasi mengenai batas-batas tanah, baik antara sesama subjek adat maupun antara subjek adat dan non-adat. Namun, di sisi lain, upaya ini juga dapat menghasilkan efek eksklusif terhadap subjek pemegang hak lainnya serta memunculkan tumpang tindih klaim atas tanah. Ketika keragaman dan kompleksitas lapangan terabaikan, upaya mencari kepastian hak atas tanah justru dapat menciptakan ketidakpastian baru. Polemik dan sengketa tentu akan selalu hadir menyertai setiap proses pendaftaran tanah. Oleh karena itu, penting untuk memastikan kerangka kerja dan pelaksanaan program memiliki sensitifitas terhadap kepentingan berbagai pihak, terutama kelompok rentan.

## **Daftar Pustaka**

### **Artikel, Laporan, dan Buku**

Bali Post. "Proses PTSL di Desa Pengastulan Diduga Langgar Hukum, Perbekel Digugat." <https://www.balipost>.

- com/news/2023/07/23/352247/Proses-PTSL-di-Desa-Pengastulan...html, 23/7/2023. Diakses 10/8/2023.
- Cotula, Lorenzo, Camilla Toulmin, dan Julian Quan. *Better Land Access for the Rural Poor: Lessons from Experience and Challenges Ahead*. Hertfordshire: IIED, FAO, 2006.
- CNBC Indonesia. “2019, Program PTSL Kementerian ATR Capai Angka 11,200 Juta.” <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200211144927-8-136992/2019-program-pts-l-kementerian-atr-capai-angka-11200-juta>, 15/2/2020. Diakses 5/8/2023.
- de Soto, Hernando. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2000.
- Detik. “Sanksi Adat Kanorayang Warga Taro Gianyar Memanas Lagi.” <https://www.detik.com/bali/hukum-dan-kriminal/d-6039048/sanksi-adat-kanorayang-warga-taro-gianyar-memanas-lagi>, 18/4/2022. Diakses 10/8/2023.
- Detik. “Mediasi Sengketa Pura Dalem Kelecong Buntu, Warga Kembali Datangi PN Tabanan.” <https://www.detik.com/bali/hukum-dan-kriminal/d-6875413/mediasi-sengketa-pura-dalem-kelecong-buntu-warga-kembali-datangi-pn-tabanan>, 14/8/2023. Diakses 10/8/2023.
- Fitzpatrick, Daniel. “‘Best Practice’ Options for the Legal Recognition of Customary Tenure.” *Development and Change* 36, 3 (2005): 449–75. DOI: 10.1111/j.0012-155X.2005.00419.x.
- Li, Tania Murray. “After the Land Grab: Infrastructural Violence and the ‘Mafia System’ in Indonesia’s Oil Palm Plantation Zones.” *Geoforum* 96 (2018): 328–37. DOI: 10.1016/j.geoforum.2017.10.012.
- Migot-Adholla, Shem E. dan John W. Bruce. “Introduction: Are Indigenous African Tenure Systems Insecure?” dalam *Searching for Land Tenure Security in Africa*, diedit oleh John W. Bruce dan S. E. Migot-Adholla, 1-13. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt, 1994.
- Nusa Bali. “Kisruh Tanah Jero Kuta Pejeng Berakhir Damai.” <https://www.nusabali.com/berita/105043/kisruh-tanah-jero-kuta->

- pejeng-berakhir-damai, 23/10/2023. Diakses 10/10/2023.
- Rahmato, Dessalegn. "Peasants and Agrarian Reforms: The Unfinished Quest for Secure Land Rights in Ethiopia." Dalam *Legalising Land Rights: Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*, diedit oleh Janine M. Ubink, Andre J. Hoekema, dan Willem J. Assies, 33-57. Leiden: Leiden University Press, 2009.
- Republik Indonesia, Sekretariat Negara. "Penerbitan Sertifikat Tanah 2018 Lampau Target." [https://www.setneg.go.id/baca/index/penerbitan\\_sertifikat\\_tanah\\_2018\\_lampau\\_target](https://www.setneg.go.id/baca/index/penerbitan_sertifikat_tanah_2018_lampau_target), 4/1/2019. Diakses 5/8/2023.
- Simarmata, Rikardo. "Kebijakan Agraria/Pertanahan di Indonesia dan Pengaruhnya terhadap Pengakuan Masyarakat dan Wilayah Adat." Bahan presentasi dalam Seri Diskusi Masyarakat Adat dan Wilayah Adat: Catatan Kebijakan Penerapan Otonomi Khusus terkait Pengakuan Masyarakat Adat dan Wilayah Adat di Tanah Papua, diselenggarakan oleh WRI Indonesia, Foker LSM, dan BRWA, 22/6/2020.
- Simarmata, Rikardo. "The States Position regarding Registration of Customary Land (Orientasi Negara dalam Pendaftaran Tanah Adat di Indonesia)." *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies* 1, 1 (2021): article 3. DOI: 10.54828/ijsls.2021v1n1.3.
- Simarmata, Rikardo dan Tody Sasmitha Jiwa Utama. "Self-Determined Land Rights in Indonesia: A Review on Various Tenure Recognition Options." Forest People Programme, 2020, [https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report\\_English.pdf](https://www.forestpeoples.org/sites/default/files/documents/Tenure%20options%20-%20Final%20Report_English.pdf).
- Simarmata, Rikardo, dkk. "Inventarisasi dan Identifikasi Tanah Ulayat di Provinsi Bali dan Nusa Tenggara Timur." Laporan Akhir, Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigoeno Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2021.
- Sudantra, Ketut dan D.N. Rai Asmara Putra. "Desa Pakraman Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah." Makalah dalam Seminar Nasional "Kearifan Lokal dalam

Bingkai Hukum Nasional”, diselenggarakan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Udayana dan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2017.

Sumardjono, Maria S.W. *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*. Yogyakarta: STPN Press, 2018.

Tribun Bali. “Cegah Pembalakan Liar, Masyarakat Minta Pengelolaan Danau Tamblingan dan Alas Mertajati Buleleng.” <https://bali.tribunnews.com/2021/06/26/cegah-pembalakan-liar-masyarakat-minta-pengelolaan-danau-tamblingan-dan-alas-mertajati-buleleng>, 26/6/2021. Diakses 13/9/2023.

Utama, Tody Sasmitha Jiwa. “Dari Pengakuan Masyarakat Adat Menuju Pemenuhan Hak Tenurial: Masih ‘Menunggu Godot.’” Dalam *Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran untuk Legislasi Indonesia*, diedit oleh Nany Suryawati, 112-44. Surabaya: Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika, 2020.

### **Peraturan dan Putusan Hukum**

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043.

Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik atas Tanah. Lembaran Negara Tahun 1963 Nomor 61, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2555.

Republik Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan. Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Berita Negara Tahun 2019 Nomor 1127.

Republik Indonesia. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.

Republik Indonesia, Kementerian Dalam Negeri. Keputusan Menteri

Nomor SK.556/DJA/1986, 24/9/1986, tentang Penunjukan Pura sebagai Badan Hukum Keagamaan yang Dapat Mempunyai Hak atas Tanah.

Republik Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Keputusan Menteri Nomor 276/KEP-19.2/X/2017, 23/10/2017, tentang Penunjukan Desa Pakraman di Provinsi Bali sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) atas Tanah.

Republik Indonesia, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Keputusan Menteri Nomor 575/SK-HR.01/X/2019, tanggal 17 Oktober 2019.

Republik Indonesia, Provinsi Bali. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat. Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat. Lembaran Daerah Tahun 2019 Nomor 4

Republik Indonesia, Pengadilan Tinggi Denpasar. Putusan Nomor 20/Pdt/2023/Pt Dps, 23 Februari 2023, perkara perdata Nyoman Dodi Irianto Vs. Kelian Desa Adat Pekraman Buleleng, Banjar Adat Pekraman Banjar Peguyangan dan Putu Teguh Bangkit Sanjaya, Kadek Angga Sanjaya, serta Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.

Republik Indonesia, Pengadilan Negeri Singaraja. Putusan Nomor 174/Pdt.G/2022/PN Sgr, 10 November 2022, perkara perdata Nyoman Dodi Irianto Vs. Kelian Desa Adat Pekraman Buleleng, Banjar Adat Pekraman Banjar Peguyangan dan Putu Teguh Bangkit Sanjaya, Kadek Angga Sanjaya, serta Kantor Pertanahan Kabupaten Buleleng.