



JURNAL MAHASISWA HUKUM SARASWATI (JUMAHA)

Volume. 01, Nomor 02, Oktober (2021)

ISSN (Online): 2808-6864

FAKULTAS HUKUM UNMAS DENPASAR

Doi:<https://doi.org/10.36733/jhm.v1i2>, <https://e-journal.unmas.ac.id>

LEGALITAS DAN IMPLEMENTASI PUNGUTAN DESA ADAT TERHADAP PENDUDUK NONPERMANEN DI WILAYAH DESA ADAT KESIMAN

Ni Kadek Sintia Dewi¹⁾, Kt. Sukawati Lanang P. Perbawa²⁾

^{1,2)}Fakultas Hukum, Universitas Mahasaraswati Denpasar

Email: sukawatilanang@gmail.com

Abstract

The high economic growth in Bali causes many people outside Bali to come to Bali to work. As a result of residents outside Bali coming to Bali, Bali is currently experiencing population density. One of the components of population that contributes to population density is the presence of non-permanent residents. Non-permanent residents are generally migrants in the customary village area, who come and live in the area for an interest, such as working to earn a living or other interests. Traditional Village levies to non-permanent residents living in the Kesiman Traditional Village area have strong legality, because they meet the formal and material requirements for the formation of a pararem and are in the form of levies made every month for Kesiman Traditional Village income which is used for ceremonial, religious, social, and customary activities. and protecting the environment of the Kesiman Traditional Village area, has been effective by giving legal consequences to non-permanent residents of their rights and obligations who live in the Kesiman Traditional Village area.

Keywords : *Residents Outside Bali, Non-Permanent Residents, Customs Village*

Abstrak

Pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Bali menyebabkan banyak penduduk luar Bali yang datang ke Bali untuk bekerja. Akibat penduduk luar Bali yang datang ke Bali tersebut menyebabkan Bali saat ini mengalami kepadatan penduduk. Salah satu komponen kependudukan yang menyumbang terjadinya kepadatan penduduk adalah keberadaan penduduk nonpermanen. Penduduk nonpermanen pada umumnya adalah pendatang di wilayah desa adat, yang datang dan tinggal di wilayah tersebut karena suatu kepentingan, seperti bekerja mencari nafkah atau kepentingan lain. Pungutan Desa Adat kepada penduduk nonpermanen yang tinggal di wilayah Desa Adat Kesiman memiliki legalitas yang

kuat, karena memenuhi persyaratan formal dan materiil pembentukan pararem dan berupa pungutan yang dilakukan setiap bulan untuk pendapatan Desa Adat Kesiman yang dimanfaatkan untuk kegiatan upacara, agama, sosial, adat istiadat dan menjaga lingkungan wilayah Desa Adat Kesiman, telah berjalan efektif dengan memberi konsekuensi hukum terhadap penduduk nonpermanen terhadap hak dan kewajibannya yang berdiam dalam wilayah Desa Adat Kesiman.

Kata Kunci: Penduduk Luar Bali, Penduduk Nonpermanen, Pungutan Desa

A. Pendahuluan

Kemajuan pariwisata Bali menimbulkan dampak positif dan negatif bagi masyarakat Bali. Salah satu dampak dari kemajuan pariwisata Bali adalah masalah kependudukan. Dalam sebuah simposium demografi dengan tema *'Dampak Perubahan Struktur Penduduk Bali terhadap Tata Kehidupan Masyarakat Bali yang Dilandasi Nilai-Nilai Luhur Hindu Dharma'*, di Wantilan Kantor DPRD Bali, 25/5/2019, Suriastini, seorang pakar kependudukan Universitas Gajah Mada mengungkapkan bahwa sejak dikembangkan kepariwisataan di Bali tahun 1960-an sampai tahun 2019, jumlah penduduk Bali telah meningkat lebih dari dua kali lipat. Menurutnya, perubahan demografi tersebut terjadi karena tingginya pertumbuhan

ekonomi sebagai dampak perkembangan pariwisata yang sangat pesat. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Bali menyebabkan banyak penduduk luar Bali yang datang ke Bali untuk bekerja.¹

Akibat penduduk luar Bali yang datang ke Bali tersebut menyebabkan Bali saat ini mengalami kepadatan penduduk. Salah satu komponen kependudukan yang menyumbang terjadinya kepadatan penduduk adalah keberadaan penduduk nonpermanen. Masalah penduduk nonpermanen ini mendapat perhatian yang serius dari Pemerintah sehingga merasa perlu mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri

¹ Anonim, "Pertumbuhan Penduduk Dua Kali Lipat, Pakar Kependudukan UGM Sebut Ada yang 'Hilang' di Bali", <https://bali.tribunnews.com/2019/05/25/pertumbuhan-penduduk-dua-kali-lipat-pakar-kependudukan-ugm-sebut-ada-yang-hilang-di-bali>, diakses tanggal 31 Mei 2021. Pukul 02.15 Wita

Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen; (selanjutnya disingkat: Permendagri 14/2015) yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 30 Januari 2015 dan dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 147. Sesuai dengan pernyataan dalam konsideran menimbang, Permendagri ini dikeluarkan berdasarkan pertimbangan "...bahwa dengan meningkatnya mobilitas penduduk nonpermanen diperlukan gambaran kondisi dan perkembangan penduduk nonpermanen serta ketersediaan data penduduk nonpermanen di wilayah provinsi dan kabupaten/kota”..

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian hukum empiris yang oleh Soerjono Soekanto disebut penelitian hukum sosiologis atau oleh Soetandyo Wignjosoebroto disebut penelitian nondoktrinal². Penelitian ini dikualifikasikan sebagai penelitian hukum empiris karena penelitian ini tidak hanya mengkaji legalitas

pungutan yang dilakukan oleh desa adat, yang merupakan aspek normatif dari penelitian ini, melainkan juga mengkaji implementasi pungutan desa adat tersebut di dalam kenyataannya. Penelitian ini diawali dengan penelitian tentang aspek-aspek yuridis yang menjadi landasan pungutan desa adat (*law in book*) kemudian dilanjutkan dengan penelitian tentang implementasinya di lapangan (*law in action*).

C. Pembahasan

1. Legalitas Pungutan Desa Adat Terhadap Penduduk Nonpermanen Di Wilayah Desa Adat Kesiman

Salah satu produk hukum yang lahir dari kewenangan Desa Adat dalam membentuk aturan hukumnya sendiri adalah pararem desa adat. Menurut Pasal 1 angka 30 Perda Desa Adat, *Pararem* Desa Adat adalah aturan/keputusan *Paruman Desa Adat sebagai* pelaksanaan *Awig-Awig* atau mengatur hal-hal baru dan/atau menyelesaikan perkara adat/*wicara* di Desa Adat. Setiap desa adat di Bali memiliki pararem, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sebagai politik hukum

² Bambang Sunggono, 2003, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 43.

daerah, Perda Desa Adat mengamanatkan agar semua pararem dibuat dalam bentuk tertulis. Hal itu ditentukan dalam Pasal 18 ayat (3) Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat yang menentukan bahwa "Pararem harus disuratkan".

Ketentuan mengenai pararem desa adat ini diatur secara khusus dalam Pasal 18 dan Pasal 19 Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perda Desa Adat. Menurut Pasal 18 ayat (2) Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat, terdapat tiga jenis pararem, yaitu:

- a. *Pararem Panyacah*, yaitu *Pararem* yang dibuat untuk melaksanakan *Awig-Awig*;
- b. *Pararem Pangelé*, yaitu *Pararem* tersendiri yang dibuat untuk mengatur hal yang belum diatur dalam *Awig-Awig*; dan
- c. *Pararem Panepas Wicara*, yaitu *Pararem* yang merupakan putusan penyelesaian perkara adat/*wicara*.

Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (2) di atas, maka materi muatan pararem dapat mengatur lebih lanjut hal-hal

yang sudah di atur dalam awig-awig desa adat dan dapat pula mengatur hal-hal baru yang sebelumnya tidak diatur dalam awig-awig.

Berdasarkan hasil penelitian di Desa Adat Kesiman, diketahui bahwa Desa Adat Kesiman melakukan pungutan terhadap penduduk nonpermanen. Pungutan tersebut didasarkan pada Pararem Krama Desa, Krama Tamiu dan Tamiu (Selanjutnya disebut Pararem Desa Adat Kesiman). Berdasarkan Pawos 3 Pararem tersebut, semua penduduk yang tinggal di wilayah Desa Adat Kesiman dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu: (a) krama desa; (b) krama tamiu; dan (c) tamiu. Yang dapat dikategorikan sebagai krama desa (krama adat) adalah penduduk yang beragama Hindu, terdaftar (mipil) sebagai krama adat dan ikut *nyungkemin* Kahyangan Tiga di Desa Adat Kesiman. Krama tamiu adalah penduduk yang berasal dari luar Desa Adat Kesiman, beragama Hindu, tidak terdaftar (mipil) sebagai krama adat tetapi ikut *nyungkemin* Kahyangan Tiga di Desa Adat Kesiman. Yang disebut tamiu adalah

semua penduduk yang tinggal di wilayah Desa Adat Kesiman yang tidak beragama Hindu.

Berdasarkan wawancara penulis dengan I Gede Deddy Dwiviana, SH. selaku Kepala Lingkungan Kebonkuri Kawan pada hari Senin tanggal 09 Agustus 2021 mengatakan bahwa tentang penggolongan penduduk yang diatur dalam Pararem Desa Adat Kesiman di atas tidak dapat digunakan untuk mengidentifikasi penduduk nonpermanen, sebab ciri pembeda antara penduduk permanen dan penduduk Nonpermanen adalah kepemilikan Kartu Tanda Penduduk, sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen (Selanjutnya disebut Permendagri No 14 Th 2015). Menurut. Pasal 1 angka 3, “Penduduk Nonpermanen adalah penduduk WNI yang bertempat tinggal diluar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap”.

Dengan demikian, untuk mengidentifikasi penduduk nonpermanen tidak dapat digunakan kriteria penggolongan krama adat, krama tamiu dan tamiu, melainkan harus menggunakan kriteria kepemilikan KTP-el. Dari hasil penelitian lapangan di Desa Adat Kesiman, dapat diketahui bahwa diantara krama tamiu dan tamiu tersebut dalam kenyataannya masing-masing masih dapat dikategorikan dalam dua golongan, yaitu:

1. Krama tamiu dan tamiu yang memiliki KTP-el Kota Denpasar;
2. Krama tamiu dan tamiu yang memiliki KTP-el di luar Kota Denpasar.

Pararem Desa Adat Kesiman tidak menggunakan kriteria ini dalam menggolongkan penduduk yang dikenai pungutan. Kriteria yang digunakan adalah penggolongan penduduk berdasarkan krama adat, krama tamiu dan tamiu. Berdasarkan Pawos 5 Pararem Desa Adat Kesiman, semua krama tamiu dan tamiu dikenakan pungutan sebesar

Rp. 20.000,- (dua puluh ribu rupiah) yang dipungut setiap bulan.

Berdasarkan penelusuran di media masa, dapat diketahui bahwa di beberapa tempat terjadi pungutan-pungutan yang dilakukan oleh desa adat terhadap penduduk yang bukan krama desa adat dan pungutan-pungutan tersebut dipersoalkan legalitasnya walaupun sudah dilakukan berdasarkan *pararem* desa adat. Bahkan, di beberapa tempat pelaku-pelaku yang melakukan pungutan atas nama desa adat kemudian berurusan dengan hukum.

Untuk menguji legalitas *Pararem* Desa Adat Kesiman yang mengatur pungutan terhadap penduduk Nonpermanen, dapat dilakukan dengan menganalisis keabsahan *pararem* tersebut dari dua aspek, yaitu:

- a. Aspek formil menyangkut prosedur pembentukannya; dan
- b. Aspek materiil menyangkut aspek substansi yang diatur oleh *pararem*

Aspek formil pembentukan *pararem* harus memenuhi beberapa

persyaratan. Pasal 19 Perda Desa Adat menentukan sebagai berikut:

- (1) *Pararem* Desa Adat dibuat dan disahkan dalam *Paruman* Desa Adat.
- (2) *Pararem* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sejak *kasobyahang* dalam *Paruman*.
- (3) *Pararem* sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didaftarkan oleh *Prajuru Desa Adat* ke perangkat daerah Pemerintah Provinsi yang membidangi urusan Desa Adat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pendaftaran *Pararem* sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Gubernur

2. Implementasi Pungutan Desa Adat Terhadap Penduduk Nonpermanen Di Wilayah Desa Adat Kesiman

Peranan Pencatatan Data atau Desa Adat yang berdasarkan teknis pelaksanaan administrasi Desa, untuk pengelolaan administrasi pada semua tingkatan organisasi termasuk organisasi pemerintahan desa dan

kelurahan merupakan suatu tuntutan yang sangat diperlukan, karena dengan terbentuknya administrasi yang baik di bidang pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan dengan kata lain bahwa suatu kegiatan pemerintahan pada tingkat desa akan berhasil dengan baik apabila didukung oleh suatu sistem administrasi yang tertib dan teratur.

Semakin meningkatnya penyelenggaraan administrasi pemerintahan pada tingkat desa atau desa adat semakin penting artinya dalam upaya mewujudkan otonomi desa adat yang kuat sebagaimana diharapkan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Terhadap Persoalan Batas Daerah hasil revisi dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan sekaligus mendukung otonomi daerah.

Awig-awig dalam masyarakat Bali merupakan hal yang sangat penting adanya karena menurut sejarah keberadaan desa adat di Bali yang telah digambarkan oleh leluhur orang bali yaitu pada jaman Empu Kuturan atau disebut juga *Empu Raja Kerta*. Desa adat di Bali ditata

dengan konsep dasar yaitu *Tri Hita Karana* suatu konsep yang sangat luhur yang didalamnya terdapat nilai-nilai keharmonisan dalam rangka mencapai tujuan hidup manusia Hindu di Bali yaitu *Moksartam Jagatdita Ya Ca Iti Dharma* yang dapat diterjemahkan untuk mencapai kebahagiaan hidup skala dan niskala.³

Awig-awig umumnya dalam desa adat adalah hasil pararem yang telah dikodifikasi dan telah disahkan. *Awig-awig* ialah suatu produk hukum dari suatu Desa Adat tradisional di Bali, yang umumnya dibuat secara musyawarah dan mufakat oleh seluruh krama dan berlaku sebagai pedoman bertingkah laku.⁴ Dengan demikian, *awig-awig* adalah batas-batas tingkah laku yang dibuat oleh krama desa adat berdasarkan rasa keadilan dan rasa

³ Wiranata, 2005, *Hukum Adat Indonesia. Perkembangannya dari Masa ke Masa*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm.15

⁴ Liananda Dkk, 2020, *Peranan Desa Adat Dalam Penanganan Krama Tamiu Di Desa Adat Tista Baktiseraga Kecamatan Buleleng, Kabupaten Buleleng*, e- Journal Komunitas Yustisia Universitas Pendidikan Ganesha Program Studi Ilmu Hukum (Volume 3 No. 1 Tahun 2020)

kepatutan yang hidup dalam masyarakat yang bersangkutan. Menurut Pasal 1 Butir (30) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali:

Pararem adalah aturan atau keputusan Paruman Desa Adat sebagai pelaksanaan *Awig-Awig* atau mengatur hal-hal baru dan/atau menyelesaikan perkara adat/wicara di Desa Adat. Pada umumnya *pararem* berisi ketentuan-ketentuan serta sanksi lanjutan dari *awig-awig* yang dirasa belum jelas, namun tidak menutup kemungkinan *pararem* juga bisa dibuat untuk hal-hal tertentu yang belum dimuat dalam *awig-awig* termasuk perlunya pengaturan Krama Tamiu, Tamiu di Desa Adat Kesiman.

Berdasarkan *awig-awig* Desa Adat Kesiman dimana dasar dan tujuan pembuatan *pararem* untuk krama tamiu, Tamiu di Desa Adat Kesiman, antara lain:

1. Adanya Kepastian hukum yaitu ;
Pararem krama tamiu, tamiu yang dibuat oleh prajuru Desa Adat Kesiman, bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terutama bagi krama tamiu,

tamiu dan krama desa dalam melakukan suatu tindakan di Desa Adat Kesiman. Dalam *pararem*, krama tamiu, tamiu di Desa Adat Kesiman sudah tertera jelas berbagai persyaratan krama tamiu, tamiu, hak dan kewajiban krama tamiu, tamiu, serta sanksi apabila krama tamiu, tamiu melakukan pelanggaran. Sehingga dengan demikian, adanya *pararem* untuk krama tamiu, tamiu tersebut diharapkan dapat memberikan kepastian hukum bagi krama tamiu, tamiu dan krama desa dalam melakukan suatu tindakan di Desa Adat Kesiman, karena telah ada dasar hukum yang jelas yang mengatur tindakan-tindakan yang boleh dan tidak boleh mereka lakukan.

2. Adanya Aspirasi Krama Desa Adat;

Pembentukan *pararem* untuk krama tamiu, tamiu di Desa Adat Kesiman, adanya aspirasi dari masyarakat krama desa adat agar ada peraturan yang jelas yang mengatur tentang keberadaan

krama tamiu, tamiu di lingkungan Desa Adat Kesiman.

3. Menjaga Kelestarian Adat-Istiadat Serta Budaya Masyarakat;

Berbagai budaya asing yang dibawa oleh wisatawan mancanegara, baik yang positif maupun negatif, telah mempengaruhi perilaku kehidupan masyarakat Bali. Dalam hal inilah diharapkan peran Desa Adat dengan otonominya dapat menjaga kelestarian adat dan budaya masyarakat di Desa Adat, menyatakan dalam aspek sosial, pengaruh modernisasi tampak dari adanya perubahan warga desa, dari kehidupan tradisional menuju kehidupan yang dipandang modern.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, dinyatakan bahwa tugas dan wewenang Desa Adat adalah “membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan, dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan daerah pada

khususnya berdasarkan “paras-paros, segilik-saguluk, salunglung-sabayantaka”. Hak merupakan kuasa untuk melakukan atau menerima sesuatu yang semestinya dilakukan atau diterima oleh seseorang. Sedangkan kewajiban berasal dari kata “wajib” yaitu beban untuk melakukan atau memberikan sesuatu yang memang mestinya dilakukan atau diberikan. Jadi, hak dan kewajiban tidak bisa dilakukan oleh orang lain yang diluar dari yang berkepentingan dan bersifat mutlak milik orang yang berkepentingan.

Pengaturan mengenai bentuk hak dan kewajiban krama tamiu, tamiu pada masing-masing Pararem Desa Adat yang diteliti juga sangat bervariasi. Variasi ini dimungkinkan karena setiap desa adat berwenang membuat peraturan (awig-awig atau pararem) sesuai dengan kondisi dan kebutuhannya masing-masing. Konsep ini disebut konsep desa mawacara. Terlepas dari variasi-variasi tersebut, secara umum ditemukan suatu asas yang berlaku universal dalam setiap *awig-awig*, yaitu adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban sebagai penduduk

yang tinggal menetap atau tinggal sementara dalam suatu wilayah desa adat.

D Simpulan dan Saran

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah diuraikan maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

Legalitas pungutan Desa Adat kepada penduduk nonpermanen yang tinggal di wilayah Desa Adat Kesiman memiliki legalitas yang kuat, karena memenuhi persyaratan formal dan materiil pembentukan pararem. Secara formil, pararem di atas dibentuk melalui prosedur yang ditentukan dalam hukum adat (*Awig-awig* Desa Adat Kesiman) dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*Perda* Desa Adat). Secara materiil, pararem Desa Adat Kesiman tersebut juga sah secara hukum karena memuat substansi yang tidak melanggar hukum. Pararem desa adat tersebut mengatur

materi muatan berupa pungutan atau *dudukan* terhadap penduduk nonpermanen.

Adapun saran-saran yang dapat dikemukakan sebagai berikut:

Kepada Desa Adat dalam hal ini *prajuru* Desa Adat Kesiman agar dalam melakukan pungutan kepada penduduk nonpermanen tetap mengedepankan legalitas aturan hukum yang dapat dipakai sebagai dasar dari diterapkan sebuah kebijakan. Misalnya dalam hal ini tetap mengacu pada hukum adat seperti *awig-awig* ataupun *perarem* dan juga wajib didiskusikan kepada penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, agar apa yang dilakukan tidak menyalahi aturan hukum positif khususnya agar tidak menyangkut unsur pidana tentang pemaksaan yang berlaku di Negara Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

Bambang S, 2003, *Metodologi*

Penelitian Hukum, PT Raja

Grafindo Persada, Jakarta.

Wiranata, 2005, *Hukum Adat*

Indonesia. Perkembangannya

dari Masa ke Masa, Bandung:

Citra Aditya Bakti.

Jurnal

Liananda Dkk, 2020, *Peranan Desa*

Adat Dalam Penanganan

Krama Tamu Di Desa Adat

Tista Baktiseraga Kecamatan

Buleleng, Kabupaten Buleleng,

e- Journal Komunitas Yustisia

Universitas Pendidikan

Ganesha Program Studi Ilmu

Hukum.

Internet

Anonim, “Pertumbuhan Penduduk

Dua Kali Lipat, Pakar

Kependudukan UGM Sebut

ada yang ‘Hilang’ di Bali”,

<http://bali.tribunnews.com/201>

[9/05/25/pertumbuhan-](http://bali.tribunnews.com/2019/05/25/pertumbuhan-)

[penduduk-dua-kali-lipat-](http://bali.tribunnews.com/2019/05/25/pertumbuhan-)

[pakar-kependudukan-ugm-](http://bali.tribunnews.com/2019/05/25/pertumbuhan-)

[sebut-ada-yang-hilang-di-bali,](http://bali.tribunnews.com/2019/05/25/pertumbuhan-)

diakses tanggal 31 Mei 2021.

Pukul 02.15 Wita