

## Model Pendaftaran Hak Atas *Tanah Pauman* Sebagai Pemberian Raja untuk Pelestarian Warisan Nilai Budaya di Kabupaten Karangasem

I Made Suwitra,\* I Nyoman Sukandia,\*\* I Made Minggu Widyantara,\*\*\*  
dan Ni Putu Sawitri Nandiri\*\*\*\*

DOI: <https://doi.org/10.22304/pjih.v4n2.a10>

### Abstrak

Tanah merupakan salah satu bagian terpenting bagi masyarakat. Keterikatan masyarakat dengan tanah yang dipijak semakin kentara bagi suatu masyarakat adat. Tidak jarang kepemilikan atas tanah adat pun berpotensi menimbulkan konflik, sebagaimana yang akan dibahas dalam artikel ini. Tanah Pauman merupakan objek pembahasan tulisan ini dan secara spesifik akan dibahas bagaimana model pendaftaran hak atas tanah dalam perspektif Hukum Agraria Nasional dan implikasi pendaftaran tersebut. Dari hasil penelitian ditemukan bahwa konversi tanah pauman dengan menggunakan 'Pura Pauman' sebagai subjek hak merupakan model pendaftaran menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang mampu melestarikan 'pemilikan komunal pauman' serta aspek kepastian hukum, perlindungan, kemanfaatan sekaligus sebagai upaya pelestarian warisan nilai budaya.

**Kata kunci:** kepastian hukum, nilai budaya, pelestarian warisan budaya, pendaftaran tanah, tanah pauman.

### *The Model of Registration on The Right of Pauman Land as King's Rewards to Preserve The Cultural Heritage in Karangasem District*

### Abstract

*Land is among the most important aspect of a community. It is even more evident in the tight-knit relationship between indigenous people and their land. Unfortunately, there are often conflicts regarding ownership of indigenous land as will be discussed in this article. This article will be discussing the issues regarding Pauman Land, specifically how is the model of land registration under the Basic Agrarian Law perspective and the subsequent implications that will follow. The result of the research shows that the conversion of Pauman Land by using 'Pauman temple' as a subject of right is the registration model pursuant to Basic Agrarian Law which is able to preserve 'pauman communal ownership' as well as legal certainty aspect, protection, expediency as the effort of heritage cultural value at once.*

---

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 2 Tahun 2017 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

\* Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar-Bali, Jl. Terompong Tanjung Bungkak No. 24 Denpasar-Bali, [madesuwitra@yahoo.co.id](mailto:madesuwitra@yahoo.co.id), S.H., M.H., Dr. (Universitas Warmadewa).

\*\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar-Bali, Jl. Terompong Tanjung Bungkak No. 24 Denpasar-Bali, [nyomansukandi@gmail.com](mailto:nyomansukandi@gmail.com), S.H., M.H., Dr. (Universitas Warmadewa).

\*\*\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Warmadewa Denpasar-Bali, Jalan Terompong Tanjung Bungkak No. 24 Denpasar-Bali, [mingguwidiantara@yahoo.com](mailto:mingguwidiantara@yahoo.com), S.H., M.H. (Universitas Warmadewa).

\*\*\*\* Dosen Fakultas Hukum Universitas Pendidikan Nasional Denpasar-Bali, Jl. Tukad Yeh Aya No. 39 Denpasar-Bali, [sawitrinandari@gmail.com](mailto:sawitrinandari@gmail.com), S.H., M.H. (Universitas Pendidikan Nasional).

**Keywords:** *legal certainty, cultural value, heritage cultural preservation, land registration, Pauman land.*

## A. Pendahuluan

Tanah *pauman* hanya dapat dijumpai di Kabupaten Karangasem dan diyakini sebagai pemberian Raja atas pengabdian atau '*ayahan*' kelompok masyarakat desa.<sup>1</sup> Penguasaannya dilakukan secara kolektif sebagai kelompok komunitas yang disebut '*pauman*' dengan jumlah anggota bervariasi dan mempunyai pengurus sendiri dapat bertindak ke dalam maupun ke luar. Kelompok *pauman* ini kemudian membentuk *Banjar Pauman* untuk menguatkan hak pengelolaannya dan penguasaannya terhadap tanah *pauman* sebagai hak yang bersifat kolektif sebagai refleksi budaya masyarakat setempat. Bukti pemilikan tanah *pauman* sementara didasarkan pada surat pajak (Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang/SPPT) dan/atau *pipil* atas nama '*Kelihan Pauman*'. Beberapa tanah *pauman* sudah ada yang didaftarkan melalui konversi untuk memperoleh sertipikat seperti diamanatkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dengan tujuan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah *pauman* dan sekaligus melestarikan nilai budaya sebagai warisan budaya pada masa kerajaan Karangasem. Ada beberapa artikel yang telah dipublikasikan dan relevan dengan artikel ini, yaitu:

*Pertama*, hasil penelitian Disertasi yang telah dipublikasi dalam buku teks, dinyatakan bahwa pendaftaran hak atas tanah adat di Bali untuk memperoleh Sertifikat Hak Milik (SHM) melalui konversi hampir dapat dijumpai di seluruh desa adat baik tanah yang dikuasai secara individual seperti tanah pekarangan desa (PKD) maupun yang dikuasai secara kolektif seperti tanah *laba pura* dan tanah *banjar*. Konsekuensinya hak atas tanah adat ini kemudian menjadi hak milik individu penuh, sehingga menimbulkan berbagai konflik pertanahan di setiap kabupaten.<sup>2</sup>

*Kedua*, hasil penelitian yang dipublikasikan dalam jurnal nasional, disebutkan bahwa pengasingan tanah adat di beberapa desa adat sampai saat ini hanya dimaknai sebatas pada pengalihan subjek pemegangnya, sehingga dapat menimbulkan fanatisme kesukuan. Sementara hukum adat yang dituangkan dalam *awig-awig* desa adat tidak melarang adanya tindakan pengasingan asal sesuai dengan prosedur dan mekanismenya. Walaupun terjadi pengasingan subjek, namun tidak diikuti adanya perubahan atas status tanahnya. Artinya status tanah tersebut tetap sebagai tanah komunal yang selalu dilekati kewajiban (*ayahan*)

---

<sup>1</sup> I Made Suwitra, I Made Minggu Widyantara, I Nyoman Sujana, "Model Penguasaan Tanah Pauman di Kabupaten Karangasem", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-46, No. 4, 2016, hlm. 488.

<sup>2</sup> I Made Suwitra, *Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Atas Tanah Adat di Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional*, Cetakan Ketiga, Bandung: LoGoz Publishing, 2014, hlm. 27.

sehingga tanah-tanah adat dapat dipertahankan sepanjang masa<sup>3</sup> yaitu sebagai warisan nilai budaya dengan memerhatikan realitas dalam masyarakat sesuai mentalitas dan nilai yang diacu.

*Ketiga*, hasil penelitian terhadap *tanah pauman* di Desa Sibetan, Desa Asak, dan Desa Subagan dalam jurnal nasional dinyatakan bahwa penguasaan dan pemilikan tanah *pauman* di tiga desa di Kabupaten Karangasem merupakan refleksi *semi-autonomous social field* seperti diungkapkan Sally Falk Moore dengan karakter bahwa ada kemampuan untuk menciptakan aturan-aturan yang berlaku dalam lingkungannya sendiri, mendorong bahkan memaksa warganya agar mentaati aturan tersebut. Selain itu mempunyai strategi untuk memilih dan menggunakan aturan-aturan dari negara maupun hukum adat (lokal) menurut manfaat yang diperolehnya.<sup>4</sup> Tanah *pauman* di Desa Sibetan disebut dengan *Tanah Pauman Manca* dan diakui sebagai pemberian Raja Karangasem dahulu atas pengabdian *krama pauman* untuk mendukung segala kegiatan dalam pelaksanaan upacara adat yang dikenal dengan istilah '*ngayah*' sebagai simbol kebanggaan masyarakat karena telah diberikan kepercayaan oleh Raja.<sup>5</sup>

Pendaftaran tanah *pauman* di beberapa desa adat di Kabupaten Karangasem, seperti di Desa Sibetan, Desa Asak, dan Desa Subagan telah menimbulkan konflik horizontal dan konflik vertikal, artinya konflik terjadi diantara *krama* (anggota) *pauman* dan antara *krama pauman* dengan *Klian* (Kepala) *Pauman*. Konflik disebabkan karena beberapa hal, yaitu: *Klian Pauman* menyalahgunakan kewenangan dalam proses pendaftaran tanah *pauman* untuk memperoleh sertifikat hak milik, *Klian Pauman* menjual sebagian tanah *pauman* tanpa melalui *paruman* (musyawarah), individualisasi tanah *pauman* sebagai tanah komunal *krama pauman*.<sup>6</sup>

*Keempat*, dalam pidato pengukuhan Guru Besar yang sudah dipublikasikan dalam buku Bunga Rampai 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodiki, S.H., disebutkan bahwa pendaftaran tanah dalam UUPA sebagai hukum negara nasional memberikan kemungkinan didaftarkannya tanah adat sebagai tanah ulayat terutama yang dikuasai secara individual menjadi tanah individu penuh melalui ketentuan konversi yang berpotensi dan berimplikasi menimbulkan konflik sebagai akibat adanya struktur hukum administrasi yang hanya mendasarkan pada UUPA sebagai hukum negara dalam proses pendaftaran tanah adat. Struktur hukum pada

---

<sup>3</sup> I Made Suwitra, "Larangan untuk Pemindehan Tanah dalam Masyarakat Hukum Adat Bali", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Tahun ke-41, No. 1, Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011, hlm. 66.

<sup>4</sup> Sally Falk Moore, *Law as Process An Anthropological Approach*, London, Henley, Boston: Routledge & Kegan Paul, 1983, hlm. 55-56.

<sup>5</sup> I Made Suwitra dan I Nyoman Sukandia, "Implikasi Konflik Penguasaan Tanah Pauman di Desa Sibetan, Subagan dan Desa Asak Kabupaten Karangasem", *Jurnal Hukum Prasada*, No. 2, Vol. 2, Badan Penerbitan Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Warmadema, 2015, hlm. 50-51.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 62.

pemerintahan adat juga berpotensi dan berimplikasi menimbulkan konflik ketika ada rekayasa dalam proses pendaftarannya.<sup>7</sup> Oleh karena itu ada beberapa isu hukum yang dikaji, yaitu:

- (1) Bagaimanakah model pendaftaran hak atas tanah *pauman* menurut Hukum Agraria Nasional dalam pelestarian warisan nilai budaya?
- (2) Bagaimana implikasi pendaftaran tanah *pauman* dalam perspektif kepastian hukum, perlindungan hukum, dan warisan nilai budaya?

Tujuan dari tulisan ini adalah menganalisis model pendaftaran hak atas tanah *pauman* dalam konteks hukum negara yang berimplikasi pada upaya pelestarian warisan nilai budaya sesuai perkembangannya. Selain itu juga menganalisis implikasi pendaftaran hak atas tanah dari aspek kepastian dan perlindungan hukumnya. Sedangkan manfaat dari tulisan ini yaitu dapat dijadikan referensi oleh *krama pauman* dalam melakukan proses sertifikasi tanah *pauman*-nya sehingga ada langkah tepat sesuai dengan aturan yang berlaku. Sedangkan bagi pemerintah kabupaten dapat melakukan perlindungan terhadap keberadaan tanah *pauman* di Kabupaten Karangasem.

Penelitian yang digunakan berupa penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris. Penelitian hukum normatif dipilih karena disinyalir adanya kekaburan norma terhadap kepastian penguasaan dan pemilikan tanah *pauman* yang sampai saat ini masih diatur dalam hukum adat atau *awig-awig*. Dipilihnya penelitian hukum empiris karena disinyalir adanya kesenjangan terhadap konsep kepastian hukum pemilikan hak atas tanah dan implikasi pendaftarannya dalam perspektif hukum negara dan hukum adat sebagai hukum rakyat.

Selain itu dipilihnya penelitian hukum empiris atau *socio legal research* didasarkan pada aspek nilai yang hidup dalam masyarakat dan penyelesaian kasus sengketa.<sup>8</sup> Maka jenis penelitian yang dipilih dalam tulisan ini yaitu pertama-tama adalah penelitian hukum normatif dan kedua dilengkapi dengan penelitian hukum empiris, sehingga hukum dapat dicermati secara utuh, baik sebagai nilai, norma, dan perilaku senyatanya. Dengan demikian, pendekatan penelitian yang digunakan adalah sebagai berikut: pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah, pendekatan kasus,<sup>9</sup> pendekatan analitik,<sup>10</sup> pendekatan antropologi hukum,<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> I Made Suwitra, "Konflik Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat di Bali", dalam buku *Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sodiki, SH.*, yang disusun oleh Muhammad Halim (et.al.), Cetakan Pertama, Malang: Universitas Brawijaya Press (UB Press), 2014, hlm. 245.

<sup>8</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Jakarta: Halia Indonesia, 1983, hlm. 9.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan I, Surabaya: Fajar Interpratama, 2005, hlm. 93.

<sup>10</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Malang: Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 98.

<sup>11</sup> Laura Nader dan Harry F. Todd Jr, *The Disputing Process Law in Ten Societies*, New York: Columbia University Press, 1978, hlm. 2.

pendekatan hukum adat,<sup>12</sup> dan pendekatan budaya.<sup>13</sup>

Pendekatan perundang-undangan digunakan karena disinyalir masih adanya norma yang kabur terutama dalam UUPA terhadap regulasi pengakuan dan perlindungan tanah-tanah adat sebagai tanah komunal. Dipergunakannya pendekatan sejarah hukum dalam upaya dapat memahami perjalanan konsep dan regulasi, serta perlindungannya sampai saat ini. Pendekatan lain yang dianggap cukup relevan adalah pendekatan analitis (*analytical approach*) yaitu dalam arti untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara tekstual, sekaligus mengetahui kontekstualnya terutama dalam penerapannya melalui praktik dan putusan-putusan hukum.<sup>14</sup> Pendekatan ini dilakukan melalui 2 (dua) pemeriksaan. *Pertama*, berusaha memperoleh makna yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan sesuai dengan konteks kekinian. *Kedua*, menguji istilah-istilah hukum tersebut dalam praktik melalui analisis terhadap putusan-putusan hukum. Pendekatan ini juga dipergunakan untuk menganalisis masalah kedua, yaitu terhadap pengakuan dan perlindungan negara terhadap hak penguasaan dan kepemilikan atas tanah-tanah adat di Bali.

Pendekatan antropologi hukum memberi perhatian pada fenomena kemajemukan hukum (*legal pluralism*) dalam masyarakat. Adalah relevan dengan apa yang dinyatakan oleh Roger Cotterrell:

*"We should think of law as a social phenomenon pluralistically, as regulation of many kinds existing in a variety of relationships, some of the quite tenuous, with the primary legal institutions of the centralized state. Legal anthropology has almost always worked with pluralist conceptions of law."*<sup>15</sup>

Pendekatan ini dipilih juga untuk dapat mengetahui latar belakang dibalik terjadinya sengketa. Adalah relevan dengan apa yang dinyatakan Laura Nader dan Harry F. Todd, Jr. bahwa: *"In any society there are alternatives or choices to be made when disputes arise. Anthropology has a large and very good body of cross cultural materials on formally recognized institutions of dispute settlement."*<sup>16</sup>

Perpaduan pendekatan antara antropologi hukum dengan hukum adat ini dimaksudkan untuk mengetahui 'hukum yang hidup'. Di samping itu juga dimaksudkan untuk dapat saling melengkapi, artinya dari antropologi hukum, hukum adat dapat memperoleh masukan mengenai gambaran tentang struktur

---

<sup>12</sup> R. Soepomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Cetakan Ketiga, Jakarta: Pradnya Paramita, 1979, hlm. 32.

<sup>13</sup> Mudji Sutrisno, SJ, *Ranah-Ranah Kebudayaan*, Cetakan ke 5, Jakarta: Kanisius, 2013, hlm. 25.

<sup>14</sup> Johnny Ibrahim, *Loc.cit.*.

<sup>15</sup> Roger Cotterrell, *Law's Community, Legal Theory in Sociological Perspective*. Oxford, USA: Clarendon Press, 1995, hlm. 306.

<sup>16</sup> Laura Nader dan Harry F. Todd Jr, *Loc.cit.*

masyarakat dan faktor sosial budaya yang melatarbelakangi ketentuan hukum adat tersebut. Antropologi hukum dapat memberi penjelasan dari data empiris dengan menganalisis hubungan-hubungan kausal dari fakta, sehingga akhirnya dapat diketahui kedudukan pranata hukum dalam struktur masyarakat.

Pendekatan kasus (*case approach*) dimaksudkan dengan pertimbangan bahwa informasi yang disampaikan dapat dideskripsikan secara mendalam, lengkap, dan tampak hidup sebagaimana adanya, serta para aktor mendapat tempat untuk memainkan peranannya.<sup>17</sup> Relevan dengan apa yang dinyatakan Llewellyn dan Hoebel yang memandang suatu kasus sebagai alat-alat untuk menemukan "bekerjanya hukum" dalam masyarakat dan "tersedianya perlengkapan administratif" untuk penanganan mereka.<sup>18</sup>

Data dalam penelitian ini diperoleh dari sumber pertama (primer) yang dikumpulkan dengan teknik wawancara dan sumber kedua (sekunder) yang disebut bahan hukum dikumpulkan dengan teknik dokumentasi dan pencatatan melalui sistem file.<sup>19</sup> Data dianalisis dengan metode hermeneutik atau penafsiran<sup>20</sup> dan kualitatif.

## B. Keberadaan dan Penguasaan Tanah Ulayat di Bali

Tanah dalam pandangan hukum adat mempunyai kedudukan yang sangat penting, yaitu yang disebabkan karena sifatnya dan karena fakta.<sup>21</sup> Berdasarkan sifatnya tanah diartikan sebagai satu-satunya benda kekayaan yang tidak lekang walaupun mengalami keadaan apapun, bersifat tetap dalam keadaannya, bahkan memungkinkan menjadi lebih menguntungkan di masa yang akan datang. Sementara itu, tanah sebagai suatu fakta artinya suatu kenyataan bahwa tanah itu mempunyai beberapa fungsi seperti untuk perumahan, sebagai sumber penghidupan dan kehidupan warga masyarakatnya, sebagai tempat warganya yang meninggal dunia, sebagai tempat para roh leluhur warga masyarakat.

Kedudukan tanah secara faktual yang demikian penting dalam hukum adat, menyebabkan adanya hubungan yang sangat erat antara tanah dengan persekutuannya, sehingga menimbulkan hubungan yang bersifat religius magis dan menimbulkan hak bagi persekutuan untuk menguasai, memanfaatkan, memungut hasil dari tumbuhan yang ada di atas tanah tersebut, dan berburu binatang yang hidup di situ. Hak atas tanah ini kemudian dikenal dengan hak pertuanan atau hak

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Loc.cit.*

<sup>18</sup> Laura Nader dan Harry F. Todd Jr, *Op.cit.*, hlm. 7.

<sup>19</sup> I Made Suwitra, "Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Atas Tanah Adat di Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009, hlm. 51.

<sup>20</sup> Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 45.

<sup>21</sup> Surojo Wignjodipuro, *Pengantar dan Azas-azas Hukum Adat*, Edisi III, Bandung: Alumni, 1979, hlm. 247.

ulayat yang oleh Van Vollenhoven disebut '*beschikkingsrecht*'. Di Bali hak atas tanah ini disebut '*prabumian*'. Demikian disebutkan dalam *Pemunder Desa Adat Culik Karangasem, 1922 Caka* yang menggambarkan tentang hubungan antara persekutuan dengan tanah itu sendiri.

Hak ulayat disebutkan berlaku ke luar dan ke dalam.<sup>22</sup> Berlaku ke dalam, karena persekutuan sebagai suatu keseluruhan dari semua warga persekutuan bersama-sama sebagai satu kesatuan melakukan hak ulayat dimaksud yang berhak untuk memetik hasil daripada tanah beserta segala tumbuhan dan binatang liar yang hidup di atasnya. Hak persekutuan ini mengandung makna adanya pembatasan kebebasan usaha atau kebebasan gerak para warga persekutuan sebagai perseorangan demi kepentingan persekutuan. Sedangkan berlaku ke luar, artinya orang yang bukan sebagai warga persekutuan pada hakikatnya tidak diperkenankan turut mengusahakan tanah ulayat persekutuan warga lainnya, kecuali dengan seijin persekutuan serta setelah membayar pancang (uang pemasukan) dan kemudian memberi ganti rugi, agar orang luar bukan warga persekutuan dapat memperoleh kesempatan untuk turut serta mengusahakan tanah wilayah persekutuan.

Istilah tanah ulayat di Bali dapat dipadankan dengan tanah desa (adat) atau tanah adat, yaitu tanah yang dikuasai dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam hukum adat (*awig-awig*), yang pada awalnya digunakan untuk dapat membedakan dengan tanah yang ditundukkan dengan hukum Barat (*Burgerlijk Wetboek/BW*) yang disebut dengan tanah Barat.

Sampai saat ini tanah-tanah adat yang dikuasai oleh desa adat di Bali masih eksis, walaupun mengenai jenis penguasaannya tidak sama antara desa adat yang satu dengan yang lainnya. Tanah-tanah adat ini ada yang dikuasai secara individual atau secara komunal. Dalam perkembangannya, sebagian dari tanah-tanah adat baik yang dikuasai secara individual maupun secara kolektif sudah ada yang berubah menjadi tanah individu penuh menurut UUPA.

Tanah ulayat yang ada di setiap desa adat di Bali dapat dikuasai baik secara individual maupun secara kolektif. Tanah-tanah ulayat yang dikuasai secara individual bersifat turun-temurun namun masih dalam ikatan komunal, sehingga ada hubungan yang bersifat menebal dan menipis antara penguasaan individual dengan penguasaan kolektif, artinya ketika hak penguasaan individual kuat, maka hak penguasaan kolektif melemah. Sebaliknya ketika hak penguasaan individual melemah, maka hak penguasaan kolektif akan menguat, yaitu relevan dengan Teori Balon dari Ter Haar atau 'Mulur Mungkret'.<sup>23</sup>

Untuk mempelajari pemilikan tanah secara perorangan menurut hukum adat, terlebih dahulu harus mengenal jalinan timbal balik hubungan antara hak

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm.28.

<sup>23</sup> Iman Sudiyat, *Hukum Adat Sketsa Asas*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 3.

masyarakat dan hak perorangan (individu) menurut alam pikiran masyarakat adat.<sup>24</sup> Ter Haar menyebut dengan '*Participerend denken*', yaitu menunjuk pada adanya hubungan antara manusia dan tanah sebagai suatu hubungan *magisch religius* yang mengandung unsur kekuatan gaib (mistik) sebagai perwujudan daripada dialog antara manusia dengan alam gaib, seperti adanya penghargaan kepada roh-roh. Hubungan hidup antara umat manusia yang teratur susunannya dan bertalian satu sama lain di satu pihak dan tanah di lain pihak, yaitu tanah di mana mereka berdiam, tanah yang memberi makan mereka, tanah di mana mereka dimakamkan dan yang menjadi tempat kediaman orang-orang halus (roh leluhur) pelindungnya beserta arwah leluhurnya, tanah di mana meresap daya hidup, termasuk juga hidupnya umat itu dan karenanya tergantung dari padanya, maka pertalian demikian itu yang dirasakan dan berakar dalam alam pikirannya 'serba berpasangan' (*participerend denken*) itu dapat dan seharusnya dianggap sebagai pertalian hukum (*rechts-betrekking*) umat manusia terhadap tanah.<sup>25</sup>

Sifat yang menonjol dalam pemilikan secara individual menurut hukum adat, antara lain:

- 1) Bahwa pemilikan tanah hanya dapat dipunyai oleh warga masyarakat hukum saja;
- 2) Pemilikan tanah lahir berdasarkan pada keputusan atau izin daripada kepala adat. Keputusan atau izin kepala adat hanya berfungsi sebagai pembuka jalan ke arah kemungkinan menguasai tanah dengan hak milik. Pemilikan lahir berdasar pengakuan masyarakat. Yang disebabkan oleh kenyataan erat tidaknya hubungan seseorang atas tanah, erat dalam arti tanah senantiasa dikerjakan, dirawat dengan baik, dan tidak diabaikan;
- 3) Pemilikan hanya timbul bilamana syarat *de facto* berupa bertempat tinggal dalam masyarakat hukum, mengerjakan tanah secara terus menerus dan syarat *de jure* berupa pengakuan dari masyarakat akan pemilikan tersebut, berlaku secara bersamaan dalam diri pribadi yang bersangkutan. Jadi hak milik tidak timbul, bila salah satu syarat *de facto* atau *de jure* diabaikan; dan
- 4) Berakhirnya hak milik atas tanah berarti berhentinya pengakuan masyarakat atau hak orang yang bersangkutan.<sup>26</sup>

Dari jalinan pemilikan ini dapat ditafsirkan bahwa pemilikan tanah dipandang sebagai suatu perhubungan yang membatin. Jadi bukan sebagai suatu hubungan yang didasarkan pada pertimbangan akal pikiran (ratio) saja seperti dalam

---

<sup>24</sup> Herman Soesang Obeng, "Pertumbuhan Hak milik Individuil menurut Hukum Adat dan menurut UUPA di Jawa Timur", *Majalah Hukum*, No.3 Tahun ke-2, Penerbitan Yayasan Penelitian dan Pengembangan Hukum (Lawa Center), 1975, hlm. 51.

<sup>25</sup> Ter Haar, *Beginselen En Stlssel Van Het Adatrecht*. Asas-Asas dan Susunan Hukum Adat, diterjemahkan oleh K.ng. Soebakti Poesponoto, Cetakan ke-2, Jakarta: Pradnya Paramita, 1974, hlm. 71.

<sup>26</sup> Herman Soesang Obeng, *Op.cit.*, hlm. 51.

hubungan ekonomi. Atas jalan jalinan pikiran ini, berarti pula bahwa bagi individu yang bersangkutan, tanah bukanlah semata-mata berfungsi sebagai alat produksi. Konsekuensi dari adanya hubungan yang membatin ini, maka pelepasan milik dipandang sebagai suatu pengorbanan yang besar, hingga orang sukar sekali melepaskannya.<sup>27</sup> Hak penguasaan masyarakat atas tanah disebut '*eigendomsrecht*', *communal bezitsrecht* yang oleh Poesponoto diterjemahkan sebagai 'hak yasan komunal', dan oleh Van Vollenhoven disebut '*beschikkingsrecht*' hak pertuanan atas hak ulayat.

G.V. den Steenhoven menyebutkan bahwa hak ulayat itu lahir dan bahwa hak ulayat itu hanya ada karena dibuat oleh masyarakat hukum itu sendiri, bukan oleh masyarakat di luar persekutuan hukum. Jadi hak ulayat itu lahir karena ada pengakuan masyarakat hukum yang bersangkutan tentang wilayah ulayatnya.<sup>28</sup> Dalam kondisi ini, walaupun masyarakat menguasai tanah dengan sepenuhnya dan berwenang mengatur penggunaan serta pemungutan hasil tanah oleh warganya bahkan berhak membatasi tuntutan-tuntutan dan hak-hak perorangan untuk kepentingan masyarakat, tetapi masyarakat tidak berstatus sebagai pemilik atas tanah ulayat. Karena itu masyarakat tidak berwenang untuk memindahtangankan tanah ulayat. Bahkan Ter Haar menegaskan bahwa daerah pertuanan (*beschikking gebied*) tidak dapat dipindah tangan, tetap pertama-tama berlaku, walaupun ada perkecualian. Juga disebutkan bahwa sifat khusus daripada hak pertuanan, sehingga diperlukan istilah khusus (*beschikkingsrecht*), yaitu karena adanya daya timbal balik antara hak pertuanan dan hak perorangan. Karena itu dapat disimpulkan, bahwa:

- a) Hak ulayat hanya ada dalam suatu suasana masyarakat hukum adat;
- b) Hak ulayat berfungsi sebagai suatu wadah di dalam mana hak-hak perorangan bisa diperkembangkan;
- c) Melalui konsepsi hak ulayat dipeliharalah suatu asas keseimbangan dalam menikmati hasil alam oleh para warga masyarakat, yaitu setiap orang hanya diizinkan mengambil hasil alam sekedar untuk memenuhi kebutuhan hidupnya sekeluarga. Ia dilarang memungut hasil untuk tujuan berdagang. Jadi ide persaingan atau kompetisi dalam mana seorang sebagai individu mungkin menguasai tanah atau kekayaan yang lebih banyak daripada warga lainnya bertentangan dengan konsepsi berulayat dalam masyarakat hukum; dan
- d) Masyarakat bukan pemilik tanah dan tanah masyarakat tak dapat dijadikan objek perdagangan.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Herman Soesang Obeng, *Ibid.*, hlm. 53.

<sup>28</sup> Herman Soesang Obeng, *Ibid.*

<sup>29</sup> Herman Soesang Obeng, *Op.cit*, hlm. 54.

Tanah *pauman* yang dikuasai secara kolektif dan hanya ada di Kabupaten Karangasem mempunyai karakteristik tersendiri yang tidak dapat dipadankan dengan tanah ulayat. Namun dalam dinamisasi penguasaan dan pengelolaannya karena adanya perbuatan hukum tertentu kemudian dapat lebur sebagai tanah adat, seperti sebagai tanah *laba pura*, tanah *banjar*.

Pengasingan tanah adat di beberapa desa adat sampai saat ini hanya dimaknai sebatas pada pengalihan subjek pemegangnya, sehingga dapat menimbulkan fanatisme kesukuan. Sementara hukum adat yang dituangkan dalam *awig-awig* desa adat tidak melarang adanya tindakan pengasingan asal sesuai dengan prosedur dan mekanisme serta relevan dengan keberadaan subjek pemegangnya. Walaupun terjadi pengasingan subjek, namun tidak diikuti adanya perubahan atas status tanahnya. Artinya status tanah tersebut tetap sebagai tanah komunal yang selalu dilekati kewajiban (*ayahan*) terlepas dari subjek yang menguasainya. Jadi subjek yang menguasai tanah adat itu wajib melaksanakan '*ayahan*' yang melekat pada tanah adat dimaksud, sehingga tanah-tanah adat akan dapat dipertahankan sepanjang masa.<sup>30</sup>

Di Kabupaten Karangasem selain ada tanah-tanah adat yang dikuasai oleh desa adat seperti tanah *ayahan* desa (AYDS), tanah *laba pura*, tanah *setra*, tanah pasar, juga dikenal jenis tanah lain, yaitu tanah *pauman* yang dikuasai oleh kelompok tertentu (*sekeha*) sebagai sebuah komunitas yang bersifat turun temurun. Tanah *pauman* diakui sebagai pemberian dari Raja Karangasem pada masa lalu dalam konteks 'mitra kerja' agar Raja dengan mudah mendapat dukungan tenaga kerja suatu saat diperlukan *in casu* ada kegiatan keagamaan di *Puri* (Keraton), atau karena dilekati *ayahan* (kewajiban) *ngemong Pura* (penanggungjawab keberlangsungan *Pura*). Tanah-tanah *pauman* ini hampir ada di setiap desa adat di Kabupaten Karangasem.

### C. Model Pendaftaran Hak Atas Tanah *Pauman* Dalam Perspektif UUPA dan Pelestarian Warisan Nilai Budaya

#### 1. Fenomena Pendaftaran Tanah Adat di Bali

Pendaftaran hak atas tanah adat di Bali untuk memperoleh SHM melalui konversi hampir ada diseluruh desa adat baik tanah yang dikuasai secara individual seperti tanah pekarangan desa (PKD) maupun yang dikuasai secara kolektif seperti tanah *laba pura*, tanah *banjar*. Konsekuensinya hak atas tanah adat ini kemudian menjadi hak milik individu penuh, sehingga menimbulkan berbagai konflik pertanahan di setiap kabupaten.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> I Made Suwitra, "Larangan untuk Pemindahan Tanah dalam Masyarakat Hukum Adat Bali", *Op.cit.*, hlm. 61.

<sup>31</sup> I Made Suwitra, I Nyoman Sukandia, dan I Made Minggu Widyantara, "Implikasi Konflik Penguasaan Tanah *Pauman* di Desa Adat Sibetan, dan Subagan", *Makalah disampaikan dalam Seminar Hasil-Hasil Penelitian di Program Pascasarjana, Universitas Warmadewa, 2014*, hlm. 27.

Pengasingan tanah adat di beberapa desa adat sampai saat ini hanya dimaknai sebatas pada pengalihan subjek pemegangnya, sehingga dapat menimbulkan fanatisme kesukuan. Sementara hukum adat yang dituangkan dalam *awig-awig* desa adat tidak melarang adanya tindakan pengasingan asal sesuai dengan prosedur dan mekanismenya. Walaupun terjadi pengasingan subjek, namun tidak diikuti adanya perubahan atas status tanahnya. Artinya status tanah tersebut tetap sebagai tanah komunal yang selalu dilekati kewajiban (*ayahan*) sehingga tanah-tanah adat dapat dipertahankan sepanjang masa,<sup>32</sup> yang selama ini dipandang sebagai warisan nilai budaya dengan memerhatikan realitas dalam masyarakat sesuai mentalitas dan nilai dalam pendekatan emik.

Penguasaan dan pemilikan tanah *pauman* ini merupakan refleksi *semi-autonomous social field* seperti diungkapkan Sally Falk Moore dengan karakter bahwa ada kemampuan untuk menciptakan aturan-aturan yang berlaku dalam lingkungannya sendiri, mendorong bahkan memaksa warganya agar mentaati aturan tersebut. Selain itu mempunyai strategi untuk memilih dan menggunakan aturan-aturan dari negara maupun hukum adat (lokal) menurut manfaat yang diperolehnya. Raja pada era-nya mempunyai 'hak menguasai' atas tanah-tanah yang ada diwilayahnya, yaitu wewenang mengatur dan memimpin peruntukan terhadap tanah-tanah dimaksud terutama terhadap tanah-tanah yang tidak dikuasai oleh persekutuan hukum adat (desa adat) dan para individu.

## 2. Asas dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam pendaftaran tanah dikenal beberapa asas, yaitu asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka.<sup>33</sup> Sederhana artinya bahwa dalam pendaftaran tanah agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, sementara asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum artinya menjamin kepastian pada pihak yang satu terhadap pihak yang lain.<sup>34</sup> Asas terjangkau dimaksudkan bagi pihak-pihak yang memerlukan, dengan memerhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya untuk tetap mutakhir dengan tujuan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Asas ini sangat penting diperhatikan dengan mengingat bahwa tanah *pauman* bersifat kolektif yang penguasaannya dipercayakan kepada *Klian Pauman*.

---

<sup>32</sup> I Made Suwitra, *Loc. cit.*

<sup>33</sup> Supriyadi, *Hukum Agraria*, Cetakan ke-5, Jakarta: Sinar Grafika, 2012, hlm. 164.

<sup>34</sup> E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan ke-6, Jakarta: P.T. Penerbitan dan Balai Buku Ichtia, 1959, hlm. 25.

### 3. Sertifikat Sebagai Bukti Pemilikan Hak

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya menghasilkan surat tanda bukti hak yang berupa sertifikat. Dalam Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) dirumuskan bahwa:

“Yang dimaksud sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Tujuan penerbitan sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.<sup>35</sup> Hasil penelitian menunjukkan, bahwa sebagian besar tanah *pauman* belum disertifikatkan, seperti di Desa Tenganan, Desa Sibetan, dan Desa Bungaya. Hanya sebagian kecil yang sudah disertifikatkan seperti di Desa Asak. Subjek sebagai pemilik tanah *pauman* tidak lagi *Klian Pauman* seperti yang tertera dalam Pipil dan SPPT-nya, tapi *Pura Pauman*, yaitu dengan mengikuti penormaan dalam Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura Sebagai Badan Hukum Keagamaan yang dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (SK Mendagri No. SK.556/DJA/1986).

### 4. Hak Atas Tanah

Berdasarkan hak menguasai negara, maka negara *in casu* pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum, daerah swatantra dan masyarakat hukum adat. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah dalam batas-batas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>36</sup> Dengan diberikannya hak atas tanah tersebut, timbul hubungan hukum untuk melakukan perbuatan hukum terhadap tanah kepada pihak lain seperti jual-beli, hibah, tukar menukar. Dalam Pasal 20 UUPA dirumuskan konseptual dari hak milik atas tanah, yaitu: “Hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat bahwa hak itu mempunyai fungsi sosial.”

Tujuan pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memperoleh tanda bukti pemilikan yang dikenal dengan 'sertifikat', yaitu berupa salinan buku tanah dan

---

<sup>35</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan ke-1, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hlm. 261.

<sup>36</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Cetakan ke-4, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997, hlm. 15.

surat ukurnya setelah dijilid menjadi satu bersama-sama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria (Pasal 13 Ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah-PP 10/1961). Sedangkan dalam Pasal 1 angka 20 PP 24/1997 sebagai pengganti PP 10/1961 disebutkan bahwa:

“Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”

Pendaftaran hak atas tanah ini dilakukan sesuai dengan sistem yang dianut oleh suatu negara yang bersangkutan sebagai model. Namun dengan memperhatikan kondisi tanah *pauman* yang dikuasai *Krama Pauman*, dapat dinyatakan bahwa istilah *druwe pauman* dapat dipadankan dengan 'hak milik' dalam perspektif UUPA karena ada sifat turun temurun, terkuat, dan terpenuh. Hanya saja pemilikannya yang bersifat kolektif ini sampai saat ini masih didasarkan pada alat bukti pipil dan/atau SPPT. Ketika ingin didaftarkan atas nama komunitas yang disebut '*pauman*', belum diberikan pengaturan dalam UUPA dan peraturan organiknya, kecuali dikonversi dengan subjek lain, seperti 'yayasan' sebagai badan hukum, individu *krama pauman*, atau badan hukum keagamaan, yaitu 'Pura'. Seperti di Desa Asak menggunakan subjek hukum 'Pura'.

## 5. Sistem Pendaftaran Tanah

Dalam PP 24/1997 ditetapkan 2 (dua) macam kegiatan pendaftaran tanah, yaitu: *pertama*, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya, dan *kedua*, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP 24/1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadis.

Ketentuan Pasal 19 Ayat (2)c UUPA yang menyatakan bahwa: “Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.” Ketentuan pasal ini oleh Boedi Harsono diinterpretasikan bahwa UUPA menganut sistem publikasi “negatif yang mengandung unsur positif”, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.<sup>37</sup> Keterangan-keterangan yang tercantum di dalam surat bukti haknya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar,

---

<sup>37</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2003, hlm. 480.

selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Berbeda dengan sistem positif, yang menganggap bahwa apa yang tercantum di dalam buku pendaftaran tanah dan surat bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang **mutlak**. (Cetak tebal oleh Tim Penulis)

UUPA dengan peraturan organiknya memang telah memberikan peluang melalui aturan 'konversi' dalam pendaftaran tanah *pauman*, namun ketika diikuti secara *ansich*, maka akan terjadi perubahan status kepemilikan, yaitu dapat menghilangkan sifat 'komunal' yang komunal religius sebagai jiwa pemilikannya dalam konteks kearifan hukum lokal dan warisan nilai budaya lokal yang akan selalu menjaga kebersamaan komunitas *pauman* tersebut dan nilai 'pengabdian' tulus kepada *Ida Sang Hyang Widi* (Tuhannya) dengan upacaranya, seperti ada ikatan dalam pelaksanaan Upacara Dangsil di Desa Bungaya dari kelompok *pauman* Desa Tenganan Pegringsingan. Oleh karena itu pendaftaran tanah *pauman* melalui konversi dalam UUPA dapat menghilangkan ikatan '*ayahan*' dalam konsep komunal religius yang melekatinya. Sekaligus juga menghapus historis tanah *pauman* sebagai warisan nilai budaya dari masa kerajaan. Sehingga diperlukan model pendaftaran yang mampu meng-koeksistensi hukum negara dan hukum adat sebagai hukum rakyat agar warisan nilai budaya dari tanah *pauman* bisa lestari di Kabupaten Karangasem.

## 6. Kekuatan Pembuktian Sertifikat

Dalam Pasal 32 Ayat (1) PP 24/1997 dirumuskan bahwa:

“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang **kuat** mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.” (Cetak tebal oleh Tim Penulis)

Makna pengertian sebagai “alat pembuktian yang kuat”, yaitu bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data fisik dan data yuridis dalam sertifikat *harus diterima sebagai data yang benar*, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan. (Cetak miring oleh Tim Penulis)

Jadi ketentuan di atas adalah relevan dengan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch,<sup>38</sup> yaitu di satu sisi telah ditetapkan melalui regulasi (PP 24/1997) yang secara tegas menentukan kedudukan sertifikat sebagai alat pembuktian yang kuat dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari (kepastian oleh karena hukum), sedang di sisi lain ada keharusan untuk menerima data yuridis dan data fisik dalam sertifikat sebagai hal yang benar (kepastian dalam hukum), kecuali dapat dibuktikan sebaliknya. Jadi sebagai katup pengaman terakhir

---

<sup>38</sup> E. Utrecht, *Loc.cit.*

menguji kebenaran data yuridis dan data fisik dalam sertifikat diserahkan kepada kewenangan hakim, yaitu relevan dengan teori kepatian hukum dari Jan Michiel Otto terutama berkaitan peran hakim ketika ada sengketa bukti penguasaan, sehingga diperlukan para hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum. Dan terakhir, keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan atau eksekutorial.<sup>39</sup>

Jaminan akan kepastian hukum memberikan rasa aman atas pelaksanaan hak pemegang sertifikat atas tanah, demikian juga ada jaminan penegakan hukumnya ketika ada pelanggaran hak atas klaim terhadap kebenaran data yuridis dan data fisik dalam sertipikat, sehingga relevan dengan teori perlindungan hukum,<sup>40</sup> yaitu yang secara preventif mencegah adanya sengketa melalui kegiatan pendaftaran untuk pertama kali baik secara sistematis maupun secara sporadik. Sedangkan secara represif dapat membuktikan kebenaran data yuridis dan data fisik dalam sertifikat melalui peradilan.

Menurut data yang dikumpulkan melalui wawancara, maka model pendaftaran hak (*registration of title*) yang ditempuh *krama pauman* terhadap tanah *pauman* yang dikuasanya adalah melalui sporadik, yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek (bidang) pendaftaran dalam satu desa atas permintaan *krama pauman* secara individual, seperti yang dilakukan *krama pauman* di Desa Asak Karangasem melalui pengurusnya yang dikenal '*Prajuru Pauman*'. Mengingat *komunitas pauman* sebagai badan atau organisasi belum dapat bertindak sebagai subjek hukum hak atas tanah dalam peraturan perundang-undangan, maka tanah *pauman* di daftarkan melalui subjek '*Pura Patokan*', '*Pura Banjar Pauman*' sesuai SK Mendagri No. SK.556/DJA/1986.

*Krama Pauman* di desa lainnya, seperti Desa Tenganan Pegringsingan, Desa Sibetan, Desa Bungaya, Desa Seraya, Desa Culik belum melakukan pendaftaran hak atas tanah *pauman* menurut UUPA, artinya hak penguasaannya masih berupa *pipil* dan SPPT yang diisi titel *Pauman* '*Nama Klian* paling awal', seperti '*Pauman I Murti*' di Desa Tenganan. Oleh karena itu, dalam konteks teori *utility* dari Bentham belum memberikan manfaat walaupun dalam konteks kepastian hukum yang diberikan oleh UUPA dan aturan organiknya.

---

<sup>39</sup> Jan Michiel Otto, *Reele rechtszakerheid in ontewikkellingslanden*, diterjemahkan oleh Trsitam Moeliono, *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, 2003, hlm. 5.

<sup>40</sup> E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas, 2007, hlm. 92; Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum, dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987, hlm. 2.

#### **D. Implikasi Model Pendaftaran Hak Atas Tanah Pauman Dalam Perspektif Kepastian Hukum, Perlindungan Hukum, Kemanfaatan Bagi Kesejahteraan *Krama Pauman*, dan Warisan Nilai Budaya**

Tujuan dilakukan pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memperoleh kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah. Seperti yang dirumuskan dalam Pasal 19 Ayat (2) UUPA, bahwa sertifikat merupakan bukti pemilikan hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

Maksud diterbitkannya sertifikat dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya adalah agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah.<sup>41</sup>

Mencermati tujuan pendaftaran hak atas tanah dan maksud diterbitkannya sertifikat adalah relevan dengan teori kepastian hukum, yaitu di satu sisi adanya jaminan terhadap pelaksanaan hak sesuai dengan pemberian haknya, yaitu dalam menggunakan dan memanfaatkan tanahnya sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang terdapat dalam sertifikat yang bersangkutan. Sedangkan di sisi lain ada jaminan terhadap klaim dari pihak lain, bahwa data fisik dan data yuridis dalam sertifikat adalah kuat. Oleh karena itu, ketika ada sengketa atas klaim pihak ketiga terhadap pemilikannya, maka hakim dalam pengadilan menjadi katup pengamanannya. Oleh karena itu kejujuran dalam proses pendaftaran untuk pertama kalinya menjadi taruhannya. Adalah relevan dengan sistem publikasi negatif yang dianut oleh UUPA, bukan sistem publikasi positif di mana negara menjamin penyajian kebenaran data dimaksud.

Dalam konteks pendaftaran tanah *pauman*, apabila penguasaannya masih dilakukan secara kolektif atas nama *Pauman*, akan sangat sulit dapat dilaksanakan, karena kelompok *Pauman* tidak sebagai badan hukum yang berhak sebagai subjek hak yang dapat memiliki hak atas tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah (PP 38/1963). Ketika didaftarkan atas nama pribadi pengurus seperti *Klian Pauman* akan dapat menghapuskan '*ayahan*' sebagai tanda ikatan kewajiban (komunal religius) kepada desa sebagai badan yang menguasai tanah *pauman* dimaksud. Selain itu, juga terjadinya pergeseran konsep dari komunal religius ke arah pemilikan individual yang sekuler.

---

<sup>41</sup> Urip Santoso, *Op.cit.*, hlm. 43.

Sejak tahun 1986 dengan diakuinya Pura sebagai badan hukum yang dapat mempunyai hak atas tanah seperti tersurat dalam SK Mendagri No. SK.556/DJA/1986 maka beberapa tanah *pauman* kemudian didaftarkan atas nama '*Pura Pauman*' seperti di Desa Asak, yang diyakini berimplikasi terhadap adanya jaminan atas kepastian hukum terhadap pemilikan yang lebih kuat dan sekaligus diyakini memperoleh jaminan terhadap pelaksanaan hak serta jaminan terhadap penegakan hukum ketika ada pelanggaran hak yang disebut perlindungan hukum.

Pendaftaran *tanah pauman* dengan menggunakan subjek hak '*Pura Pauman*'; dirasakan sangat bermanfaat untuk tetap menjaga ikatan kekeluargaan dalam komunalitas para anggota (*krama*) *Pauman* dan melestarikan *ayahan* sebagai kewajiban *krama* dalam ikatan Pura sebagai simbol pemersatu (komunal religius). Jadi manfaat yang dikenal dengan *the greatest happiness* dapat dinikmati oleh *krama* (anggota) *pauman* baik secara ekonomis maupun dalam konteks pelestarian konsep komunal religius terhadap pengelolaan tanah *pauman* dalam perkembangan dunia yang semakin mengglobal dan membawa misi individual sekuleritas. Selain itu pemilihan subjek hak '*Pura Pauman*' dalam pendaftaran tanah *pauman* berimplikasi terhadap pelestarian nilai budaya lokal sebagai warisan Raja Karangasem pada masa lalu.

Keajegan konsep komunal religius hanya dapat dipertahankan dengan tetap menjaga keberadaan tanah *pauman* dikelola secara komunal dalam ikatan *ayahan*. Kondisi ini hanya dapat dijaga dalam perspektif UUPA ketika tanah *pauman* dapat didaftarkan untuk memperoleh sertifikat dengan tetap mempertahankan subjek pemilikan secara komunal, artinya tidak didaftarkan melalui pemilikan individual yang menjadi salah satu ciri dari UUPA walaupun masih bercirikan fungsi sosial, karena fungsi sosial dalam hukum adat sebagai embrio UUPA sangat berbeda implementasinya dengan konsep fungsi sosial setelah diambil alih perumusannya dalam UUPA.

## E. Penutup

### 1. Kesimpulan

- a) Model pendaftaran hak atas menurut UUPA beserta aturan organiknya mengandung makna terjadinya individualisasi pemilikan hak atas tanah dan belum memungkinkan adanya subjek hak atas nama persekutuan hukum adat yang ada di Bali, apalagi sebagai *sekeha* atau kelompok atau komunitas *pauman*. Jadi model pendaftaran hak atas tanah dalam UUPA dan aturan organiknya akan menghilangkan atau menghapus historis tanah *pauman* sebagai warisan nilai budaya lokal.
- b) Model pendaftaran hak atas tanah *pauman* dengan menggunakan subjek hak *Pura Pauman* yang dilandaskan pada SK Mendagri No. SK.556/DJA/1986 akan berimplikasi terhadap terjaminnya pelaksanaan hak dan relatif aman dari klaim

dan gugatan pihak lain sebagai cerminan aspek kepastian dan perlindungan hukum. Implikasi lainnya, yaitu dari aspek kemanfaatan berupa masih dapat dipertahankannya nilai kearifan hukum lokal berupa *ayahan* sebagai kewajiban sesuai konsep komunal religious dan relevan pula dengan teori *utility* Bentham yang dikenal dengan “*the greatest happiness for the greatest number of people*” dalam upaya pelestarian warisan nilai budaya lokal dari masa kerajaan sebagai penciri khas (karakteristik) yang hanya ada di Kabupaten Karangasem.

## 2. Saran

- a) Kepada pemerintah diharapkan dapat dikeluarkan regulasi dalam bidang pendaftaran tanah yang mampu memwadahi kepentingan komunitas organisasi yang bersifat sosial religious yang dikenal dengan *Sekeha Pauman* sehingga keberadaan tanah-tanah *pauman* yang ada di masing-masing Desa Adat di Kabupaten Karangasem dapat dilestarikan sebagai penciri yang bersifat karakteristik bagi kabupaten dan masyarakat adat setempat sebagai warisan nilai budaya.
- b) Kepada komunitas “*Sekeha Pauman*” diharapkan agar mampu menjaga ikatan kebersamaan melalui *ayahan* sebagai kewajiban yang bersifat komunal religious dalam keberlangsungan upacara besar seperti *Upacara Usaba Dangsil* di Desa Adat Bungaya yang ditujukan untuk kesuburan dan kesejahteraan seluruh jagat raya dengan segala isinya.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2003.
- E. Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Kompas, Jakarta, 2007.
- E. Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan ke-6, P.T. Penerbitan dan Balai Buku Ichthia, Jakarta, 1959.
- I Made Suwitra, *Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Atas Tanah Adat di Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional*, Cetakan Ketiga, LoGoz Publishing, Bandung, 2010.
- Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum, Teori Penemuan Hukum Baru dengan Interpretasi Teks*, Cetakan Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Cetakan Kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Cetakan ke-4, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1997.
- Nader, Laura dan Harry F. Todd Jr, *The Disputing Process Law in Ten Societies*, Columbia University Press, New York, 1978.

- Moore, Sally Falk, *Law as Process An Anthropological Approach*, Routledge & Kegan Paul, London Henley and Boston, 1983.
- Mudji Sutrisno, SJ, *Ranah-Ranah Kebudayaan*, Cetakan ke 5, Kanisius, Jakarta, 2013.
- Muhammad Halim, Hamdan Zoelva, (eds), *Liber Amicorum 70 Tahun Prof. Dr. Achmad Sadiki, S.H.*, Cetakan Pertama, Universitas Brawijaya Press, Malang, 2014.
- Otto, Jan Michiel, *Reele rechtszakerheid in ontewikkellingslanden*, diterjemahkan oleh Trsitam Moeliono, *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang*, Cetakan Pertama, Komisi Hukum Nasional Republik Indonesia, Jakarta, 2003.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan I, Fajar Interpratama, Surabaya: 2005.
- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum, dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, PT. Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Halia Indonesia, Jakarta, 1983.
- R. Soepomo, *Bab-Bab tentang Hukum Adat*, Cetakan Ketiga, Pradnya Paramita, Jakarta, 1979.
- Supriyadi, *Hukum Agraria*, Cetakan ke-5, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Urip Santoso, *Pendaftaran Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Cetakan ke-1, Prenada Media Group, Jakarta, 2010.

### **Dokumen Lain**

- I Made Suwitra, "Eksistensi Hak Penguasaan dan Pemilikan Atas Tanah Adat di Bali dalam Perspektif Hukum Agraria Nasional", *Disertasi*, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2009.
- \_\_\_\_\_, "Larangan untuk Pindahan Tanah dalam Masyarakat Hukum Adat Bali", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Tahun ke-41, No. 1, Badan Penerbitan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.
- \_\_\_\_\_, I Made Minggu Widyantara, I Nyoman Sujana, "Model Penguasaan Tanah Pauman di Kabupaten Karangasem", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-46, No. 4, 2016.
- \_\_\_\_\_, I Nyoman Sukandia, dan I Made Minggu Widyantara, "Implikasi Konflik Penguasaan Tanah Pauman di Desa Adat Sibetan, dan Subagan", *Makalah disampaikan dalam Seminar Hasil-Hasil Penelitian di Program Pascasarjana*, Universitas Warmadewa, 2014

\_\_\_\_\_ dan I Nyoman Sukandia, “Implikasi Konflik Penguasaan Tanah Pauman di Desa Sibetan, Subagan dan Desa Asak Kabupaten Karangasem”, *Jurnal Hukum Prasada*, No. 2, Vol. 2, Badan Penerbitan Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Warmadewa, 2015.

### **Dokumen Hukum**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri No. SK.556/DJA/1986 tentang Penunjukan Pura Sebagai Badan Hukum Keagamaan Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah.