

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Menurut ilmu Hukum Adat, Desa merupakan masyarakat hukum adat yang teratur, bersifat tetap, mempunyai kekuasaan sendiri, serta kekayaan sendiri berupa benda yang kelihatan dan yang tidak kelihatan mata. (Ter Haar, 1960;6). Dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali yang menyatakan bahwa Desa Adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci (Khayangan Tiga atau Khayangan Desa), Tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Desa adat dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat menetapkan aturan-aturan sendiri berupa *awig-awig*, berupa hukum adat. Penyusunan awig-awig desa bersumber dari falsafah *Tri Hita Karana*, yaitu mengatur keharmonisan hubungan antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa, manusia dengan sesama manusia, dan manusia dengan alam.

Hal ini membawa eksistensi adat sebagai salah satu alat dalam tegaknya ketertiban hidup bermasyarakat. Pengertian desa di Bali mengandung dua arti, yaitu desa administrasi dan desa adat (desa pakraman). Desa administrasi

mengurusi urusan pemerintahan, sedangkan desa adat atau desa pakraman mengurus masalah keagamaan dan dalam bidang adat istiadat .¹

Pembangunan desa berperan penting dalam rangka pembangunan nasional dan pembangunan daerah, karena desa merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional dan pembangunan daerah, karena desa merupakan bagian dari rangkaian pembangunan nasional yang terkadang unsur pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Perkembangan di bidang pariwisata memberikan dampak positif dan dampak negatif. Adapun dampak positif dari perkembangan pariwisata yaitu adanya peningkatan taraf hidup terutama terhadap masyarakat yang tinggal di daerah wisata, sedangkan dampak negatif munculnya konflik terutama di daerah-daerah wisata. Konflik yang terjadi pun bermacam-macam, menurut pendapat Wayan P. Windia dapat diklasifikasikan menjadi lima kelompok berdasarkan pihak-pihak yang terlibat dalam suatu konflik, yaitu :²

- 1) Konflik antar desa adat,
- 2) Konflik desa adat dengan warga desa,
- 3) Konflik desa adat dengan lembaga lain,
- 4) Konflik desa adat dengan pemerintah,

¹ PUTRA, N. R. (2009). Penyelesaian Pelanggaran Adat Di Kecamatan Busungbiu Kabupaten Buleleng Menurut Hukum Adat Bali (Doctoral dissertation, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro). Hal.5

² I Wayan Windia, 2008, "Konflik Adat Dan Kasepekang di Desa Adat Bungaya Kabupaten Karangasem Bali : Perspektif Kajian Budaya", Disertasi Universitas Udayana, hal. 8.

- 5) Konflik desa adat dengan pendatang, baik yang beragama Hindu maupun yang non-Hindu.

Istilah konflik dan sengketa sering dipakai secara bergantian sebagai suatu fenomena sosial yang ada dalam kehidupan masyarakat.³

Secara garis besarnya ada tiga faktor yang berpengaruh dalam penyelesaian sengketa, yaitu : *legal substancy*, *Legal structure*, *Legal culture*.⁴ *Legal substancy* yang merupakan aturan-aturan atau norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu termasuk produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum. *Legal structure* yaitu berkaitan dengan seluruh institusi penegakan hukum beserta aparatnya. *Legal culture* yang merupakan tanggapan umum yang sama dari masyarakat tertentu terhadap gejala-hukum.⁵

Dampak lain yang disebabkan oleh perkembangan pariwisata adalah kepadatan penduduk terutama di desa-desa wilayah tempat wisata, penambahan penduduk mengakibatkan adanya menurunnya kesejahteraan dan kemakmuran desa tersebut. Solusi untuk desa yang padat penduduknya adalah pemekaran desa.⁶ Pemekaran desa dilakukan untuk dapat meningkatkan jangkauan serta kualitas penyelenggaraan pemerintahan,

³ Windia, I. W. P. (2008). Konflik Adat dan Sanksi Kasepekang Di Desa Adat Bungaya Kabupaten Karangasem Bali: Perspektif Kajian Budaya. Disertasi Program Doktor Program Studi Kajian Budaya Udayana. Hal. 8

⁴ Saifullah, 2007, Refleksi Sosiologi Hukum, Cet I, PT Refika Aditama, Bandung, h.26

⁵ Hadikusuma, Hilman, 1986, Antropologi Hukum Indonesia, cet. I, Alumni, Bandung, h. 51

⁶ Elvike Dian Mamahit, 2015, "Kebijakan Pemekaran Desa Dalam Meningkatkan Pelayanan Kepada Masyarakat Studi Di Desa Sawang Utara Kecamatan Melonguane Kabupaten Talaud" Jurnal Hukum: Vol 1, No. 4, <http://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/jurnaleksektif/article/view/7582>.

pembangunan dan kemasyarakatan. Kebijakan pemekaran desa dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat di bidang administrasi, pendidikan, ekonomi, kesehatan dan sarana prasarana desa. Pemekaran desa di Bali sesungguhnya sangat dihindari oleh pemerintah daerah, dikarenakan pemekaran desa seringkali memicu munculnya konflik yang pada akhirnya menjadi konflik.⁷ Latar belakang terjadinya konflik antara lain disebabkan oleh adanya perubahan sosial yang tampak pada perubahan perilaku warga masyarakat, dan terjadinya pergeseran nilai budaya. Beberapa pemekaran desa yang terjadi di Bali menimbulkan konflik seperti pemekaran Banjar Asah Munduk yang menjadi Desa Adat Tamblingan, rencana pemekaran Banjar Pangkung Karung di Desa Adat Bedha. Hal tersebut diatas menunjukkan konflik pemekaran desa yang muncul akibat dari perkembangan di bidang pariwisata. Sesungguhnya pemekaran desa baru dapat dilaksanakan jika sudah memenuhi persyaratan-persyaratan yang terdapat pada Keputusan Majelis Utama Desa Adat (MDA) Bali No : 050/Kep/Psm-1/MDA Bali/III/2006 tentang Hasil-hasil Pasamuhan Agung I MDA meliputi:⁸

- 1) Secara geografis desa adat tersebut memang layak dimekarkan,
- 2) Jumlah penduduk sekurang-kurangnya 250 kepala keluarga (KK),
- 3) Pemekaran dibicarakan secara kekeluargaan (musyawarah mufakat) dan mendapat persetujuan desa adat induk,

⁷ I Nyoman Sirtha, 2008, *Aspek Hukum Dalam Konflik Adat di Bali*, Udayana University Press, Denpasar, hal. 75.

⁸ Sirtha, I. N. (2008). *Aspek hukum dalam konflik adat di Bali*. Udayana University Press.hal.75

- 4) Pemekaran didasarkan atas semangat ngandap kasor (tanpa menuntut segala sesuatu dari desa adat induk),
 - 5) Memiliki wilayah dengan batas-batas yang jelas, sehingga tidak menyebabkan adanya krama desa berada pada posisi saling seluk,
 - 6) Telah memiliki setra, pura kahyangan tiga/ kahyangan desa, atau memiliki tanah dengan luas tertentu, sebagai tepat mendirikan pura dimaksud,
 - 7) Pura kahyangan tiga sebagaimana dimaksud dalam butir 6, harus memiliki tanah pelaba pura,
 - 8) Pemekaran dianggap resmi setelah ada surat keputusan pemekaran yang dikeluarkan oleh MDA Bali, atas dasar usulan pemekaran dari desa adat bersangkutan, diketahui dan disetujui oleh MDA Kecamatan dan MDA Kabupaten/Kota, serta diketahui oleh Bupati/Walikota setempat.
 - 9) Pengakuan oleh pemerintahan dalam bentuk pencatatan, pemberian bantuan, pembinaan, dan lain-lain baru dapat dilakukan kepada desa adat tersebut berdasarkan surat keputusan MDA Bali.
- Sederet syarat-syarat tertulis tersebut wajib dipenuhi terlebih dahulu bagi pihak yang hendak diakui sebagai Desa Adat atau Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) di Bali, untuk mencegah timbulnya konflik akibat pemekaran Desa Adat.

Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali tidak membahas secara tegas bahwa di Bali selain Desa Adat juga terdapat Desa Dinas, dimana masing-masing mempunyai wewenang tersendiri. Sehingga melalui Perda

tersebut, seolah menggambarkan bahwa di Bali hanya diberlakukan satu sistem desa yakni Desa Adat. Perda Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali juga memberikan otonomi yang sangat besar pada Desa Adat sehingga kondisi tersebut sangat berpotensi memperkeruh berbagai konflik adat yang terjadi di Bali.

Melihat dari besarnya potensi konflik yang timbul akibat pemekaran desa adat di Provinsi Bali, dalam hal ini Penulis melakukan Tinjauan Yuridis terhadap Peraturan Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali agar dapat meminimalisir terjadinya konflik yang timbul Akibat Pemekaran Desa Adat di Bali dan sekaligus memberikan panduan terhadap upaya-upaya penyelesaian konflik yang timbul akibat pemekaran Desa Adat di Bali.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, perumusan masalah yang dapat di kemukakan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaturan pemekaran desa adat berdasarkan Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali?
2. Bagaimana pengaturan penyelesaian konflik atas pemekaran desa adat berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali?

1.3 Tujuan Penelitian

Agar dalam penelitian ini bisa memperoleh sasaran yang sesuai dengan harapan yang diinginkan, maka di tetapkan tujuan penulisan sebagai berikut:

1.3.1 Tujuan Umum

1. Untuk memenuhi persyaratan utama secara akademis guna memperoleh gelar sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar;
2. Memberikan sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang membutuhkan dan diharapkan dapat menambah pengetahuan pembaca utamanya Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar;
3. Untuk menggali potensi diri mahasiswa utamanya dalam penguasaan ilmu hukum untuk dapat di implementasikan dalam kehidupan bermasyarakat;
4. Untuk melengkapi studi mahasiswa dibidang ilmu hukum;
5. Untuk meningkatkan upaya perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui pengaturan pemekaran desa adat di Provinsi Bali berdasarkan Perda Provinsi Bali No 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali;
2. Untuk mengetahui pengaturan penyelesaian konflik atas pemekaran Desa Adat di Provinsi Bali berdasarkan Perda No 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Secara Teoritis

1. Dengan penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan terutama ilmu hukum yang dimanis sesuai dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam kehidupan bermasyarakat;
2. Sebagai kajian kejelasan hukum terutama dalam hal yang terkait dengan pemekaran desa adat.

1.4.2 Manfaat Secara Praktis

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada masyarakat adat utamanya dalam upaya pemekaran desa adat di Bali;
2. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengetahuan kepada masyarakat adat untuk memperhatikan segala peraturan perundang-undangan yang berlaku terutama dalam kaitannya dalam pemekaran desa adat di Bali guna mencegah munculnya konflik-konflik yang baru yang timbul akibat pemekaran desa adat di Bali.

1.5 Metodologi Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang mengkaji dan menganalisis bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder terkait dengan pemekaran Desa Adat di Bali.

1.5.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yuridis normatif adalah pendekatan yang dilakukan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian.

1.5.3 Sumber Data

Penelitian ini menitikberatkan pada penelitian kepustakaan (*library research*). Bahan-bahan hukum yang akan dijadikan sumber penelitian meliputi:

1. Bahan hukum primer, meliputi:
 - a. Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali
 - b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
 - c. Keputusan Majelis Utama Desa Adat (MDA) Bali No : 050/Kep/Psm-1/MDA Bali/III/2006 tentang Hasil-hasil Pasamuhan Agung I MDA Bali.
2. Bahan hukum sekunder, terdiri dari hasil penelitian, artikel dan lain sebagainya yang terkait dengan masalah yang akan diteliti.
3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus hukum khususnya yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, akan diteliti data sekunder. Dengan demikian kegiatan utama yang dilakukan dalam melaksanakan penelitian ini, yaitu dengan studi kepustakaan, data sekunder adalah data yang di peroleh melalui kepustakaan, dengan mengkaji, menelaah, dan mengolah literatur, peraturan perundang-undangan, artikel-artikel atau tulisan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

1.5.5 Analisa Data

Analisis merupakan penjelasan dari semua bahan-bahan maupun data-data yang sudah dikumpulkan dan dijelaskan sebelumnya secara sistematis. Penjelasan tersebut diuraikan secara logis menurut pemikiran penulis. Dalam penelitian ini penulis menggunakan teknik analisa data kualitatif. Teknik analisa data secara kualitatif yaitu metode analisa data dengan cara menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya kemudian disusun secara sistematis, selanjutnya dikaji dengan metode berpikir secara deduktif di hubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan (data sekunder), kemudian dibuat kesimpulan yang bertujuan untuk menjawab rumusan masalah dalam penelitian.⁹

1.6 Ruang Lingkup

Ruang lingkup yang di bahas dalam penelitian ini bertujuan :

⁹ Abdul Muis, Metode Penulisan Skripsi dan Metode Penelitian Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Medan, 1999

- 1) Untuk mengetahui pengaturan pemekaran desa adat di Provinsi Bali berdasarkan Perda Provinsi Bali No 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali
- 2) Untuk mengetahui pengaturan penyelesaian konflik atas pemekaran Desa Adat di Provinsi Bali berdasarkan Perda No 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali

1.7 Sistematika Penulisan

- BAB I Terdiri dari Pendahuluan yang di dalamnya menguraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metodologi penelitian, ruang lingkup dan sistematika penulisan.
- BAB II Terdiri dari Kajian Teoritis yang berkaitan dengan pokok pembahasan mengenai Tinjauan yuridis pengaturan pemekaran desa adat di Provinsi Bali berdasarkan Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat Bali.
- BAB III Merupakan pembahasan atas rumusan masalah pertama.
- BAB IV Merupakan pembahasan atas rumusan masalah kedua
- BAB V Terdiri atas Penutup, yang mana pada Bab ini merupakan Bab terakhir dalam penulisan skripsi yang terdiri dari simpulan hasil penelitian dan saran dari penulis yang bertujuan untuk memberikan masukan dari permasalahan yang di teliti.