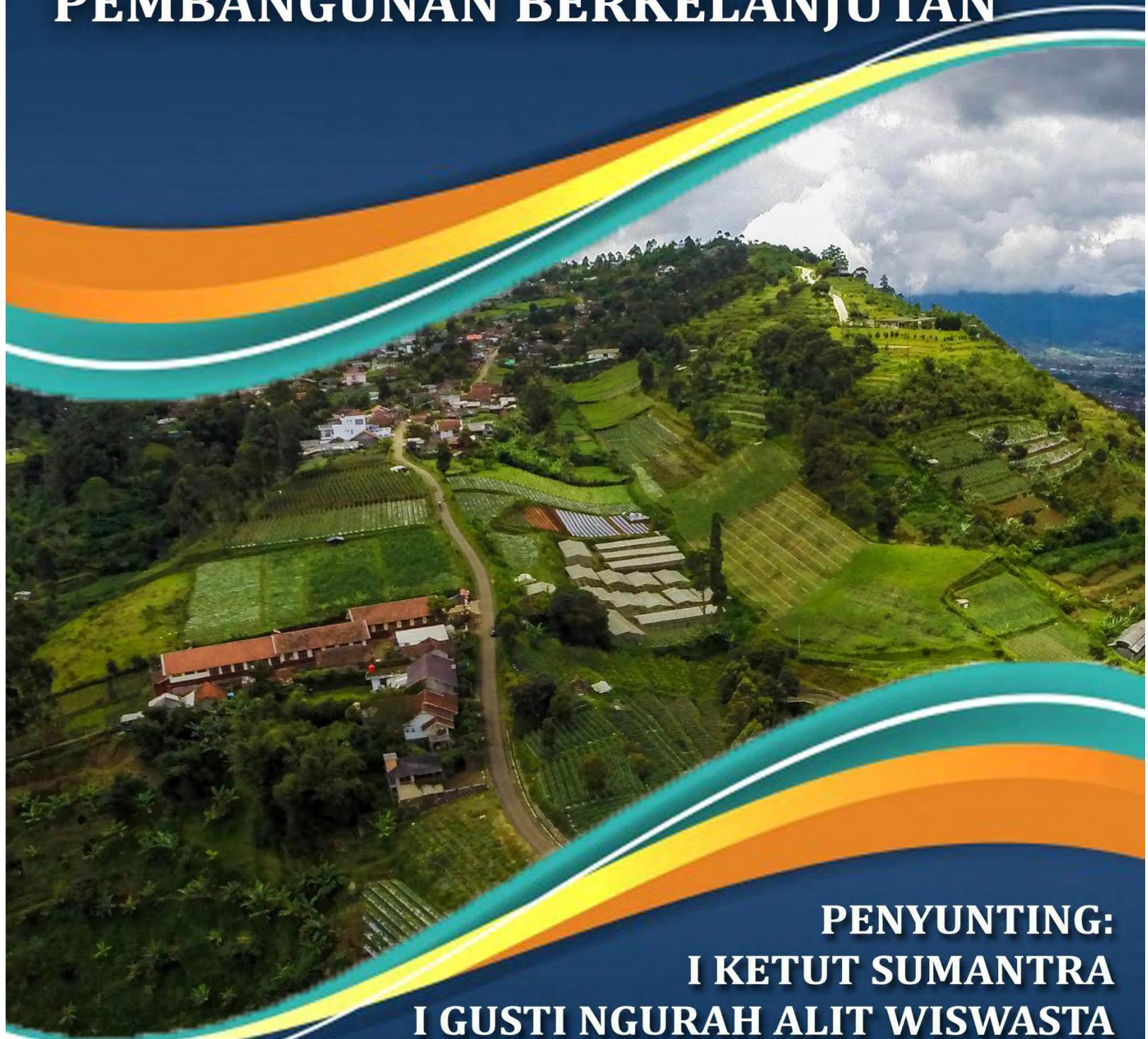


STRATEGI MENGURANGI ALIH FUNGSI LAHAN UNTUK MENDUKUNG PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN



**PENYUNTING:
I KETUT SUMANTRA
I GUSTI NGURAH ALIT WISWASTA
IDA BAGUS ARI ARJAYA**



UNMAS PRESS

STRATEGI MENGURANGI ALIH FUNGSI LAHAN UNTUK MENDUKUNG PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Disusun oleh:

I Ketut Sumantra

Ni Gst.Ag.Gde Eka Martiningsih dan Juli Swarbawa

Ida Bagus Nyoman Mantra dan Cornelius Sri Mudo Yuwono

I Nyoman Suparsa dan I Wayan Widnyana

I Wayan Gde Wiryawan

I Made Hendra Wijaya

I Wayan Wahyu Wira Udytama

Cening Kardi, Nyoman Yudiarini dan Dian Tariningsih

Ida Bagus Brata

Anak Agung Putu Agung

I Putu Sujana dan I Made Suryana

Made Sukerta, I Dewa Nyoman Raka dan Cokorde Javadira

I Made Sastra Wibawa

Nyoman Utari Vipriyanti

I Gusti Ayu Ari Agung dan Dewa Made Wedagama

ISBN : 978-602-61520-2-2

Editor : I Ketut Sumantra
I Gusti Ngurah Alit Wiswasta
Ida Bagus Ari Arjaya

Penerbit : Universitas Mahasaraswati Press

Redaksi : Universitas Mahasaraswati Denpasar

Jl. Kamboja 11 A Denpasar, Kode Pos 80233

Telp/Fax (0361)227019

unmaspress@gmail.com

web.www.unmas.ac.id

Cetakan Pertama : Juli 2017

Hak Cipta © 2017, pada penulis

Hak Publikasi pada Unmas Press

Dilindungi Undang-Undang Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan nama apapun tanpa ijin penerbit.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN SAMPUL	i
PENGANTAR REKTOR UNIVERSITAS MAHASARASWATI DENPASAR	ii
PENGANTAR EDITOR	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	
DAFTAR GAMBAR	
1. PERAN TEKNOLOGI UNTUK MENGURANGI ALIH FUNGSI LAHAN DALAM MEWUJUDKAN PERTANIAN BERKELANJUTAN	1
<i>I Ketut Sumantra</i>	
RINGKASAN	1
1.1. Pendahuluan	1
1.2. Konsep Dan Model Sistem Pertanian Berkelanjutan	2
1.3. Strategi Mengurangi Alih Fungsi Lahan	6
1.4. Peran Inovasi Teknologi Pertanian	18
1.5. Penutup	23
2. PENETAPAN LAHAN ABADI SEBUAH KENISCAYAAN DALAM PELESTARIAN SUBAK (STUDI KASUS DI KABUPATEN GIANYAR)	26
<i>Ni Gst.Ag.Gde Eka Martiningsih dan Juli Swarbawa</i>	
RINGKASAN	26
2.1. Pendahuluan	26
2.2. Strategi Dan Kebijakan Pertanian Di Kabupaten Gianyar	30
2.3. Rumusan Strategi dan Kebijakan	32
2.4. Rumusan Alternatif Strategi LP2B di Kabupaten Gianyar	34
2.5. PENUTUP	38
3. INTEGRASI PERANAN SUBAK DALAM SISTEM PERTANIAN ORGANIK DALAM USAHA MENEKAN ALIH FUNGSI LAHAN	43
<i>Ida Bagus Nyoman Mantra dan Cornelius Sri Mudo Yuwono</i>	
RINGKASAN	43
3.1. Pendahuluan	43
3.2. Pendekatan Masalah	47
3.3. Hasil dan Pembahasan	48
3.4. Penutup	55
4. DIKOTOMI ALIH FUNGSI LAHAN DENGAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN DI BALI	59
<i>I Nyoman Suparsa dan I Wayan Widnyana</i>	
RINGKASAN	59
4.1. Pendahuluan	59
4.2. Alih Fungsi Lahan	60
4.3. Pembangunan Berkelanjutan	62

4.4.	Dikotomi Alih Fungsi Lahan dengan Pembangunan Berkelanjutan	63
4.5.	Penutup	64
5.	KAJIAN NORMATIF TRANSFORMASI HUKUM ADAT DALAM POLITIK HUKUM NASIONAL TENTANG PENGENDALIAN ALIH FUNGSI LAHAN	66
	<i>I Wayan Gde Wiryawan</i>	
	RINGKASAN	66
5.1.	Pendahuluan	66
5.2.	Pendekatan Masalah	69
5.3.	Transformasi Hukum Adat dalam Politik Hukum Nasional tentang Pengendalian Alih Fungsi	70
5.4.	Penutup	74
6.	PERLINDUNGAN KAWASAN SUCI DAN TEMPAT SUCI UNTUK MENCEGAH ALIH FUNGSI LAHAN DI BALI	77
	<i>I Made Hendra Wijaya</i>	
	RINGKASAN	77
6.1.	Pendahuluan	77
6.2.	Keyakinan Masyarakat Terhadap Kawasan Suci Dan Tempat Suci di Bali	80
6.3.	Bentuk Perlindungan Terhadap Kawasan Suci di Bali	82
6.4.	Kawasan Suci dan Kawasan Tempat Suci Sebagai Pencegahan Alih Fungsi Lahan Di Bali	85
6.5.	Penutup	86
7.	SINERGI DESA PAKRAMAN DENGAN SUBAK DALAM MENGENDALIKAN ALIH FUNGSI LAHAN PERTANIAN DI DESA PAKRAMAN LUMBUNG GEDE TABANAN	88
	<i>I Wayan Wahyu Wira Udytama</i>	
	RINGKASAN	88
7.1.	Pendahuluan	88
7.2.	Pendekatan Masalah	91
7.3.	Kekuatan Awig Awig Subak dalam Mengendalikan Alih fungsi Lahan Pertanian di Desa Pakraman Lumbung Gede	92
7.4.	Posisi Subak Pada Desa Pakraman di Desa Pakraman Lumbung Gede	94
7.5.	Penutup	95
8.	REVITALISASI AWIG-AWIG DAN PERILAKU AGRIBISNIS PADA SUBAK SEBAGAI UPAYA MENCEGAH ALIH FUMGSI LAHAN PERTANIAN DI PESISIR PANTAI KABUPATEN BULELENG	98
	<i>Cening Kardi, Nyoman Yudiarini dan Dian Tariningsih</i>	
	RINGKASAN	98
8.1.	Pendahuluan	99
8.2.	METODE PENELITIAN	101
8.3.	Keberadaan dan Keragaan Awig-Awig Subak	104
8.4.	Demplot Usahatani Bawang Merah berbasis organik dengan pendekatan participatory rural appraisal (PRA) di Subak Dalem Desa Bungkulan	106
8.5.	Peningkatan Perilaku agribisnis yang berbudaya industri pada petani Subak (baik dari aspek cognitive, affective, Psychomotoric) pada kegiatan pertanian yang digeluti.	107
8.6.	Membicarakan dan perluasan jaringan internasional penguatan LOCAL SECURE FOOD for BALI melalui Program "Strengthening Local Secure	108

	Food through Revitalization of Rules (Awig-Awig) of Subak and Agribusiness Behavior	
8.7.	Penutup	109
9.	KEARIFAN SUBAK DALAM MENJAGA KESEIMBANGAN EKOLOGI DAN KEBERLANJUTAN BUDAYA AGRARIS	113
	<i>Ida Bagus Brata</i>	
	RINGKASAN	113
9.1.	Pendahuluan	113
9.2.	Bentuk Kearifan Subak dalam Menjaga Keseimbangan Ekologi dan Keberlanjutan Budaya Agraris	115
9.3.	Fungsi Kearifan Subak dalam Menjaga Keseimbangan Ekologi dan Keberlanjutan Budaya Agraris	117
9.4.	Makna Kearifan Subak dalam Menjaga keseimbangan Ekologi dan Keberlanjutan Budaya Agraris	120
9.5.	Penutup	123
10.	INTEGRASI PERTANIAN DAN PARIWISATA Mendukung Pertanian Berkelanjutan : STUDI PADA EKOWISATA KINTAMANI, BANGLI	126
	<i>Anak Agung Putu Agung</i>	
	RINGKASAN	126
10.1.	Pendahuluan	127
10.2.	Potensi Kintamani Sebagai Kawasan Ekowisata	128
10.3.	Hasil Analisis Faktor Konfirmatori	132
10.4.	Hasil Analisis Koefisien Path	134
10.5.	Faktor-faktor yang mempengaruhi Pengembangan Ekowisata Kintamani, Bangli	137
10.6.	Penutup	143
11.	Revitalisasi Peningkatan Produktivitas Lahan Pasca Konversi Lahan Di Kawasan Tengah Das Pakerisan	146
	<i>I Putu Sujana dan I Made Suryana</i>	
	RINGKASAN	146
11.1.	PENDAHULUAN	146
11.2.	Strategi Pendekatan	148
11.3.	Kondisi Lahan Yang Mengalami Konversi di DAS Pakerisan	150
11.4.	Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Konversi Lahan Pertanian	151
11.5.	Aplikasi Biochar Sebagai Pembena Tanah Pada Lahan DAS Yang Terdegradasi Akibat Konversi Lahan	155
11.6.	Penutup	157
12.	KAJIAN AKADEMIS SEKTOR PERTANIAN TANAMAN PANGAN DI KABUPATEN BADUNG	159
	<i>I Made Sukerta, I Dewa Nyoman Raka dan Cokorde Javadira</i>	
	RINGKASAN	159
12.1.	PENDAHULUAN	159
12.2.	Metode Penelitian	160
12.3.	Kondisi Tanaman Padi lahan sawah di Kabupaten Badung	162
12.4.	Kondisi Tanaman Jagung lahan sawah di Kabupaten Badung Jagung	163
12.5.	Kondisi Tanaman Kedelai di Kabupaten Badung	164
12.6.	Kondisi Tanaman Ubi Kayu di Kabupaten Badung	165

12.7.	Kondisi Alat Mekanisasi Pertanian di Kabupaten Badung	166
12.7.	Penutup	167
13.	PEMAHAMAN BATAS KESUCIAN SEBAGAI UPAYA DITERIMANYA KONSEP PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR KE ARAH VERTIKAL	169
	<i>I Made Sastra Wibawa</i>	
	RINGKASAN	169
13.1	Pendahuluan	169
13.2.	Tujuan dan Manfaat	171
13.3.	Kondisi Existing	171
13.4.	Solusi Yang Pernah Ditawarkan	172
13.5.	Batas Kesucian Vertial	172
13.6.	Pendekatan Masalah	173
13.7.	Sosialisasi Gagasan	173
13.8.	Langkah-langkah Strategis	173
13.9.	Penutup	175
14.	DINAMIKA EKONOMI MASYARAKAT DAN PERSEPSINYA TERHADAP DAYA DUKUNG LINGKUNGAN DAS TUKAD PAKERISAN, BALI	177
	<i>Nyoman Utari Vipriyanti</i>	
	RINGKASAN	177
14.1.	Pendahuluan	177
14.2.	Metode Penelitian	180
14.3.	Metode Pengolahan Data	181
14.4.	Kondisi Ekonomi Masyarakat di Kawasan DAS Pakerisan	182
14.5.	Persepsi Masyarakat Terhadap Model Dinamika Perkembangan Ekonomi	186
14.6.	Pengaruh Pengembangan Ekonomi Masyarakat Terhadap Daya Dukung Lingkungan	189
14.7.	Penutup	191
15.	REVIEW POTENSI ZAT GIZI DAN BIOAKTIF TUMBUHAN OBAT KELUARGA (TOGA) UNTUK KESEHATAN GIGI DAN MULUT (PERSPEKTIF PENGHIJAUAN TATA RUANG TRI HITA KARANA DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN)	194
	<i>I Gusti Ayu Ari Agung dan Dewa Made Wedagama</i>	
	RINGKASAN	194
15.1.	Pendahuluan	194
15.2.	Konsep Pelemahan Tri Hita Karana : Konsep Kesehatan Lingkungan Hindu Bali	196
15.3.	Tri Hita Karana (THK), Konsep Kesehatan Masyarakat Hindu Bali	197
15.4.	Konsep Penghijauan Parahyangan THK : Konsep Kesucian Lingkungan dengan Potensi Zat Gizi dan Bioaktif TOGA untuk Kesehatan Gigi dan Mulut	200
15.5.	Konsep Penghijauan Pawongan THK : Konsep Kesehatan dengan Potensi Zat Gizi dan Bioaktif TOGA untuk Kesehatan Gigi dan Mulut	202
15.6.	Konsep Penghijauan Palemahan THK : Konsep Kesehatan dengan Potensi Zat Gizi dan Bioaktif TOGA untuk Kesehatan Gigi dan Mulut	203
15.7.	Penutup	203



BAB 5.
KAJIAN NORMATIF
TRANSFORMASI HUKUM ADAT
DALAM POLITIK HUKUM
NASIONAL TENTANG
PENGENDALIAN ALIH FUNGSI
LAHAN

I Wayan Gde Wiryawan
Fakultas Hukum Universitas Mahasaraswati Denpasar
gdewiryawan@yahoo.co.id

Ringkasan

Perkembangan industri pariwisata di Bali telah menjadikan ancaman alih fungsi lahan yang sangat masif untuk membangun fasilitas pariwisata maupun pemukiman. Keberadaan peraturan-peraturan perundang-undangan tingkat nasional maupun local seperti UU No. 10 Th. 2009 tentang Kepariwisata, UU No. 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, PP No. Th. 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Perda Provinsi Bali No. 2 tahun 2012 Tentang Kepariwisata Budaya Bali dan peraturan lain tidak mampu melawan derasnya alih fungsi lahan menjadikan hukum adat Bali sebagai alternatif terakhir untuk mengatur.

Tulisan ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis-normatif dengan sifat deskriptif-analitis dengan menggunakan data primer dan data sekunder serta dianalisis dengan metode yuridis-kualitatif. Dari hasil penelitian dapat dianalisis bahwa pengaturan tentang pengendalian alih fungsi lahan dengan hukum adat Bali yang berbentuk awig-awig maupun pararem secara yuridis formal tidak secara langsung dapat ditransformasi menjadi substansi dalam ketentuan hukum nasional walaupun politik hukum nasional menggariskan bahwa ketentuan hukum adat menjadi pedoman utama dalam penyusunan ketentuan perundang-undangan tetapi dalam konstruksi hukum tentang perlindungan lahan tidak ada jaminan secara yuridis formal yang mewajibkan untuk diadakannya ketentuan hukum adat dijadikan substansi dalam ketentuan perundang-undangan.

Kata Kunci: Alih Fungsi Lahan, Politik Hukum Nasional, Hukum Adat Bali

5.1. PENDAHULUAN

Perkembangan industri Pariwisata di Bali telah menjadikan pembangunan infrastruktur baik fisik maupun sosial terus meningkat. Tuntutan pengembangan fasilitas penunjang pariwisata menjadi sesuatu yang tidak terelakan seperti pembangunan hotel, villa, pertokoan, perumahan, dan lain-lain.

Desakan kebutuhan pengembangan fasilitas industri pariwisata tersebut telah menjadikan perubahan paradigma masyarakat Bali yang pada awalnya sebagai

masyarakat agraris dengan menjadikan lahan pertanian pangan sebagai hal yang fundamental untuk dipertahankan dalam kehidupannya pada kenyataannya tidak cukup kuat untuk menghadapi desakan industri pariwisata yang menjanjikan kehidupan yang lebih baik ditengah semakin terpuruknya kehidupan masyarakat pertanian, sebagai akibat tata kelola pertanian yang tidak memberikan jaminan kesejahteraan bagi masyarakat Bali. Perubahan paradigma tersebut menjadikan ancaman terhadap keberadaan lahan pertanian menjadi semakin besar untuk dialih fungsikan ditengah tawaran harga lahan yang semakin meningkat secara drastis akibat tingginya permintaan lahan untuk pembangunan fasilitas pariwisata maupun untuk pemukiman.

Bali merupakan pulau kecil yang luasnya $\pm 5.632,86$ km² dengan daya dukung terbatas, yang secara administratif terdiri dari 8 kabupaten, 1 kota, 55 kecamatan, 701 desa/kelurahan, 1.432 desa pekraman, dan 3.945 banjar adat dengan jumlah penduduk kurang lebih 4.104.900 jiwa ditahun 2014. Data yang menunjukkan bahwa pada tahun 2009 total lahan sawah di Bali tercatat seluas 81.931Ha, sedangkan pada tahun 2012 total lahan sawah tercatat 81.625 Ha . Ini berarti dalam kurun waktu 4 (empat) tahun dari 2009 s/d tahun 2012 tercatat alih fungsi lahan sawah sebesar 306 Ha (0,37%) atau sekitar 76,5 Ha/tahun (I Made Oka Parwata, 2014).

Tingginya alih fungsi lahan di Bali tersebut secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi eksistensi budaya Bali yang tumbuh dan berkembang dari kehidupan masyarakat agraris yang menjadi dasar dalam terbentuknya tatanan nilai dalam kehidupan masyarakat adat di Bali yang didasarkan pada salah satu ajaran Agama Hindu, yaitu Tri Hita sebagai nilai harmoni atau keseimbangan, yang meliputi Keseimbangan hubungan antara manusia dengan Tuhan, Keseimbangan hubungan antara manusia dengan manusia lainnya, baik sebagai individu maupun kelompok dan Keseimbangan hubungan antara manusia dengan alam lingkungannya. Sejalan dengan itu secara normatif pengaturan pariwisata di Bali dilakukan dengan pengembangan konsep Kepariwisataan Budaya Bali, yang pada awalnya diatur dengan Peraturan Daerah (Perda) Bali, No.3 tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya, yang ditetapkan pada tanggal 1 Februari 1991 dan selanjutnya di rubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 tahun 2012 Tentang Kepariwisataan Budaya Bali, yang pada prinsipnya diarahkan untuk melestarikan lingkungan alam Bali sebagai basis penyangga kehidupan masyarakat dan kebudayaan Bali secara berkelanjutan.

Antisipasi terhadap pengaruh negatif dari pengembangan pariwisata tersebut secara normatif sebenarnya telah diantisipasi dengan pengembangan pariwisata yang meliputi berbagai bidang diantaranya pengembangan wisata alam (pantai, gunung, gua) dan pengembangan wisata budaya (upacara tradisional, pakaian tradisional, tari), dimana semua bidang tersebut sama-sama memiliki daya tarik khusus bagi para wisatawan, sehingga arah pengaturan normatif tentang kepariwisataan dalam Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisata (UU No. 10 Th. 2009 Tentang Kepariwisata) dalam pasal 5 huruf (a) disebutkan bahwa Kepariwisata diselenggarakan dengan prinsip menjunjung tinggi norma agama dan nilai budaya sebagai pengejawantahan dari konsep hidup dalam keseimbangan hubungan antara manusia dan Tuhan Yang Maha Esa, hubungan antara manusia dan sesama manusia, dan hubungan antara manusia dan lingkungan.

Selain terbitnya peraturan-peraturan hukum nasional yang spesifik terhadap kegiatan kepariwisataan, adanya ancaman terhadap alih fungsi lahan tersebut menyebabkan lahirnya berbagai peraturan perundang-undangan dalam tingkat nasional maupun lokal yang secara langsung mengatur tentang perlindungan terhadap lahan pertanian, seperti Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan. Selain peraturan-peraturan tingkat nasional juga diterbitkan peraturan-peraturan tingkat daerah baik yang secara langsung maupun tidak langsung memberikan perlindungan terhadap lahan pertanian seperti, Peraturan Daerah nomor 9 Tahun 2012 tentang Subak, Perda Kabupaten Jemberana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan dan lain-lainnya.

Adanya peraturan perundang-undangan tingkat nasional dan lokal di Bali tentang perlindungan lahan pertanian tidak serta merta menjadikan alih fungsi lahan secara masif dapat diminimalisir. Sehingga kajian-kajian normatif tentang struktur pengaturan alih fungsi lahan masih terus dilakukan karena secara empiris tentang permasalahan alih fungsi lahan yang masih terjadi secara sporadis di Bali sehingga kajian hukum tentang pengendalian alih fungsi lahan dilakukan dengan pendekatan kearifan lokal, yaitu dengan penguatan lembaga-lembaga adat dengan produk hukum adat yang dihasilkan, seperti awig-awig, pararem dan sebagainya.

Dampak industrialisasi pariwisata yang menjadi instrument dalam globalisasi yang pada akhirnya menimbulkan perubahan budaya yang dirasakan tidak cukup mampu diselesaikan dalam kerangka politik hukum nasional seperti sekarang sehingga menjadikan pilihan untuk mereposisi hukum adat sebagai benteng terakhir dalam mengendalikan alih fungsi lahan tersebut, karena secara sosiologis, hukum adat merupakan refleksi dari tata nilai yang diyakini masyarakat sebagai suatu pranata dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Itu berarti, muatan hukum nasional dalam politik hukum nasional selayaknya mampu menangkap aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang bukan hanya yang bersifat kekinian, melainkan juga sebagai acuan dalam mengantisipasi perkembangan sosial, ekonomi, dan politik di masa depan.

Pada sisi yang lain, pengaturan alih fungsi lahan dengan hukum adat di Bali tersebut tidak akan dapat berjalan secara berkelanjutan karena lembaga-lembaga adat tidak memiliki kemampuan dalam mengatur konsekwensi hukum yang timbul pasca penetapan larangan alih fungsi tersebut seperti adanya kontribusi langsung maupun tidak langsung sebagai fasilitas terhadap penetapan kawasan yang dilarang untuk dialih fungsikan karena aturan-aturan adat yang substansinya dilakukan untuk mengatur tentang alih fungsi lahan belum secara langsung dapat di transformasi dalam peraturan hukum nasional.

Keadaan tersebut menjadi sangat rentan terhadap keberlangsungan pengaturan larangan alih fungsi dari kawasan yang dimaksud, karena ancaman paling serius justru datang dari hukum itu sendiri, dimana atas nama kepentingan hukum nasional penetapan kawasan larangan alih fungsi lahan tidak sesuai dengan substansi pengaturan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang telah menetapkan kawasan lain sebagai kawasan larangan alih fungsi secara normatif, walaupun politik hukum untuk timbulnya substansi pengaturan yang berbeda tersebut tidak diketahui oleh masyarakat hukum adat.

5.2. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam tulisan ini adalah hukum yuridis-normatif yang juga dikenal dengan studi literatur. Sifat penelitian ini adalah deskriptif-analitis dengan menggunakan data primer dan data sekunder untuk mendeskripsikan fakta yang terjadi dilapangan. Pendeskripsian tersebut khususnya didasarkan pada material

hukum primer, sekunder, maupun tersier. Metode analisis yuridis-kualitatif untuk menggambarkan dan menjelaskan hasil penelitian dalam bentuk yang tidak dijabarkan dalam angka.

5.3. Transformasi Hukum Adat dalam Politik Hukum Nasional tentang Pengendalian Alih Fungsi

Dari perspektif sistem hukum nasional, bentuk negara kesatuan RI bukan sekedar fenomena yuridis-konstitusional, tetapi merupakan suatu yang oleh Friedman disebut sebagai “*people attitudes*” yang mengandung hal-hal seperti di atas yakni: *beliefs, values, ideas, expectations*. Paham negara kesatuan bagi bangsa Indonesia adalah suatu keyakinan, suatu nilai, suatu cita dan harapan-harapan. Dengan unsur-unsur tersebut, paham negara kesatuan bagi rakyat Indonesia mempunyai makna ideologis bahkan filosofis, bukan sekedar yuridis-formal. Dengan perkataan lain, sistem hukum nasional merupakan pengejawantahan unsur budaya. Oleh karenanya, menurut Solly Lubis, dalam praktek kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat secara mendasar (*grounded, dogmatie*) dimensi kultur seyogyanya mendahului dimensi politik dan hukum.

Namun demikian, konstruksi hukum nasional dalam perlindungan lahan pertanian dalam mencegah alih fungsi lahan, yang tidak memberikan ruang dalam peraturan perundang-undangannya baik di tingkat nasional maupun lokal menjadi persoalan hukum yang mendasar dimana .

Dalam kesimpulan seminar Hukum Adat dan Pembinaan Hukum Nasional di Yogyakarta tahun 1975 telah dijelaskan secara rinci dimana sebenarnya kedudukan hukum adat dalam tata hukum nasional di Indonesia. Dalam seminar tersebut dijelaskan mengenai pengertian hukum adat, kedudukan dan peran hukum adat dalam sistem hukum nasional, kedudukan hukum adat dalam perundang-undangan, hukum adat dalam putusan hakim, dan mengenai pengajaran dan penelitian hukum adat di Indonesia yang secara tegas menyatakan bahwa hukum adat salah satu sumber yang penting untuk memperoleh bahan-bahan bagi Pembangunan Hukum Nasional.

Pada kenyataannya dalam konstruksi hukum tentang pengendalian alih fungsi lahan, tidak terjadi transformasi pengaturan yang dilakukan oleh hukum adat sebagai sumber hukum untuk pengaturan kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah sebagai kawasan yang dilarang alih fungsi. Dijadikannya pengaturan hukum adat sebagai sumber

pengaturan kawasan yang dilarang untuk dialih fungsikan secara yuridis menimbulkan konsekwensi hukum yaitu adanya hak dan kewajiban negara untuk melindungi akibat hukum yang ditimbulkan dari penetapan kawasan larangan alih fungsi. Sehingga jika dicermati secara seksama maka paradigma pembangunan hukum tersebut yang dianut oleh pemerintah pada kurun waktu lebih dari tiga dasa warsa terakhir ini cenderung memiliki sifat sentralisme hukum (*legal centralism*), melalui implementasi politik *unifikasi* dan *kodifikasi* hukum bagi seluruh rakyat dalam teritori negara (*rule-centered paradigm*). Implikasinya, hukum negara cenderung menggeser, mengabaikan, dan mendominasi keberadaan sistem-sistem hukum yang lain, karena secara sadar hukum difungsikan sebagai *governmental social control* (Black, 1976), atau sebagai *the servant of repressive power* (Nonet & Selznick, 1978), atau sebagai *the command of a sovereign backed by sanction* (McCoubrey & White, 1996).

Pengakuan secara konstitusional terhadap keberadaan kesatuan masyarakat dengan hukum adat yang secara eksplisit diatur dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa:

Negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Ketentuan pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tidak cukup memberikan ruang adanya jaminann dijadikannya ketentuan hukum adat sebagai bahan penting dalam pengaturan tentang alih fungsi lahan walaupun berbagai peraturan perundang-undangan juga mengatur pengakuan hukum adat tersebut tidak, seperti UU No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan peraturan perundang-undangan sektoral yang lain. Adanya fakta tersebut, secara hukum dapat dianalisis bahwa pengakuan secara konstitusional dalam 18 B ayat (2) UUD 1945, dan pengakuan-pengakuan hukum adat dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang lain masih bersifat abstrak dan belum bersifat implementatif, sehingga diperlukan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan masyarakat dan hukum adat sebagai instrumen yang menjamin bahwa pengakuan hukum adat tersebut pada kenyataannya dalam pembentukan regulasi penting untuk dilindungi jika pada kenyataannya masih ada dengan menjadikannya sebagai bahan utama dalam pembentukan substansi peraturan perundang-undangan tingkat lokal maupun nasional.

Pengakuan hukum Adat sampai saat ini masih terbatas pada pengakuan secara konstitusional dan pengakuan secara yuridis dalam undang-undang sektoral tetapi belum mendapat pengakuan dan perlindungan secara utuh sebagai bagian dari hirarki peraturan perundang-undangan dalam sistem hukum di Indonesia, terbukti dalam substansi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, hukum adat tidak menjadi bagian dalam hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Adanya fakta yang demikian, menyebabkan desakan untuk menindaklanjuti pengakuan secara konstitusional tentang Hukum Adat dengan memberikan jaminan perlindungan bahwa substansi pengaturan yang dilakukan oleh hukum adat sebagai bagian dari sistem hukum nasional telah mendorong adanya *political will* dari negara tentang pembentukan undang-undang tentang perlindungan Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat (RUU PPHMA) telah dibahas pada tahun 2014 yang samapi saat ini belum dapat disahkan. Adanya desakan masyarakat yang kuat uuntuk mensahkan draft undang-undang tersebut, masih terasa sampai saat ini karena dirasakan sikap setengah hati Pemerintah dan DPR untuk mensahkan RUU PPHMA. Hal itu menimbulkan persepsi bahwa pemerintah dan DPR resisten terhadap penguatan hukum adat dalam politik hukum di Indonesia.

Pengakuan secara konstitusional tersebut telah menjadikan hukum adat Bali sebagai salah satu hukum adat yang masih eksis sampai saat ini dalam mengatur berbagai bidang kehidupan masyarakat dan lingkungan termasuk didalamnya perlindungan terhadap lahan pertanian. Sistem Hukum Adat Bali yang secara filosofis didasarkan pada hakekat hidup manusia yaitu dapat mencapai tujuan hidup yang hakiki, yaitu kesejahteraan atau kebahagiaan jasmani dan rohani (*moksartham jagadhitaya ca iti dharma*) maka masyarakat Bali (etnis Bali beragama Hindu) senantiasa mengupayakan dan menjaga terpeliharanya suasana yang harmonis dalam masyarakat, baik vertikal (dalam hubungan manusia dengan Tuhan) maupun horisontal (dalam manusia dengan sesamanya dan lingkungan alamnya). Kehidupan yang serba harmonis, serba seimbang dan lestari merupakan bagian dari cita-cita masyarakat Bali, suatu konsepsi berpikir yang merupakan repleksi dari filsafat *Tri Hita Karana*. Dalam kontek hukum, suasana harmonis dalam kehidupan masyarakat dapat diterjemahkan sebagai suasana yang tertib, adil, aman dan damai atau *trepti, sukerta sekala niskala*.

Perwujudan Hukum Adat Bali tersebut yaitu berupa Awig-awig tertulis umumnya hanya memuat pokok-pokok (aturan-aturan pokok) mengenai kehidupan desa pakraman, sedangkan aturan-aturan pelaksanaannya yang lebih rinci dituangkan dalam bentuk *pararem*. Dalam pengertian luas, awig-awig meliputi pula *pararem*, kadang-kadang keduanya tidak dibedakan penggunaannya. Dalam pengertian khusus, *pararem* diartikan sebagai keputusan-keputusan paruman yang mempunyai kekuatan mengikat. Dilihat dari substansinya, *pararem* dapat digolongkan dalam tiga golongan, yaitu *Pertama*, *pararem* penyahcah awig, yaitu keputusan-keputusan paruman yang merupakan aturan pelaksanaan dari awig-awig; *kedua*, *pararem* ngele/pareram lepas, yaitu keputusan paruman yang merupakan aturan hukum baru yang tidak ada landasannya dalam awig-awig tetapi dibuat untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat; dan *ketiga*, *pararem panepas wicara*, yang berupa keputusan paruman mengenai suatu persoalan hukum (perkara) tertentu, baik yang berupa sengketa maupun pelanggaran hukum (*pararem panepas wicara*).

Keberadaan aturan-aturan hukum adat baik yang berbentuk awig-awig maupun *pararem* tentang larangan alih fungsi yang telah di sepakati oleh Desa Pakraman yang idealnya menjadi salah satu dasar dalam penetapan kawasan yang dilarang untuk alih fungsi dalam peraturan hukum nasional, pada kenyataannya tidak secara langsung dapat dijadikan sumber utama dalam substansi hukum positif karena tidak adanya jaminan yang limitatif yang menimbulkan kewajiban negara untuk menetapkan hukum adat sebagai hukum positif. Sehingga dapat dikatakan eksistensi hukum adat tentang larangan alih fungsi lahan masih harus berhadapan dengan situasi politik hukum dalam negara Indonesia atau Daerah Bali pada khususnya dimana seperti diketahui bahwa menurut Satjipto Raharjo menyatakan, bahwa hukum adalah instrumentasi dari putusan atau keinginan politik, sehingga pembuatan undang-undang sarat dengan kepentingan-kepentingan tertentu. Arena pembuatan undang-undang menjadi arena perbenturan dan pergumulan antar-kepentingan. Keadaan demikian menyebabkan posisi hukum adat tentang larangan alih fungsi lahan masih tetap lemah dari kacamata hukum positif, karena sangat tergantung pada konfigurasi kekuatan dan kepentingan dalam badan pembuat undang-undang, intervensi-intervensi dari luar tentang keberadaan lahan pertanian yang tidak dapat diabaikan dalam pembentukan undang-undang. Intervensi tersebut dilakukan terutama oleh golongan yang memiliki kekuasaan dan kekuatan, baik secara sosial, politik

maupun ekonomi yang akan berhadapan dengan kepentingan masyarakat adat Bali yang menetapkan larangan alih fungsi terbatas pada kepentingan perlindungan nilai-nilai adat dan budaya itu sendiri. Ini berarti bahwa dari perspektif antropologi sumber munculnya fenomena konflik hukum tersebut justru dari persoalan paradigma pembangunan hukum (*legal development paradigm*) yang dianut pemerintah dan lembaga legislatif, yaitu paradigma pembangunan hukum yang bercorak sentralisme hukum (*legal centralism*).

Uraian diatas menunjukkan bahwa yang harus dilakukan adalah membangun paradigm pembangunan hukum yang memberi pengakuan dan perlindungan secara utuh (*genuine recognition*) terhadap sistem hukum selain hukum negara, seperti hukum adat (*adat law*), hukum agama (*religious law*), dan mekanisme-mekanisme pengaturan lokal (*innerorder mechanism*) yang secara nyata tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Implikasinya, nilai-nilai, prinsip-prinsip hukum, institusi, dan tradisi *folk law* wajib diakomodasi dan diintegrasikan ke dalam sistem hukum nasional, dan dituangkan secara konkrit ke dalam norma hukum negara (peraturan perundangundangan).

Ini berarti, karakteristik hukum yang harus dikembangkan untuk membina dan memperkokoh integrasi bangsa yang multikultural adalah hukum yang bercorak responsif (*responsive law*), yaitu hukum yang merespons dan mengakomodasi nilai, asas, norma, institusi, dan tradisi yang tumbuh dan berkembang secara empirik dalam kehidupan masyarakat (Nonet & Selznick, 1978:113).

5.4. PENUTUP

Kedudukan Hukum Adat Bali berupa awig-awig maupun pararem tentang pengendalian alih fungsi lahan yang dalam Perspektif UUD 1945 setelah amandemen konstitusi, yang secara eksplisit telah diakui dalam Undang-undang Dasar 1945 Pasal 18B ayat (2) tidak dapat secara langsung menjadi bahan hukum utama dalam pengaturan tentang perlindungan lahan pertanian secara formal, sehingga akan berpotensi terjadi konflik hukum jika penetapan kawasan larangan alih fungsi yang telah ditetapkan dalam awig-awig atau pararem masyarakat hukum adat di Bali berbeda dengan kawasan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam hukum formalnya.

Fakta hukum tersebut menunjukkan bahwa pengakuan secara konstitusional hukum adat tidak serta merta menjadi jaminan dijadikannya hukum adat sebagai sumber utama pembangunan sistem hukum tentang pengendalian alih fungsi lahan, karena hukum adat

juga memiliki keharusan untuk ikut “bertarung” dalam konfigurasi kekuatan dan kepentingan di lembaga legislative maupun eksekutif.

Rekomendasi

Penguatan Hukum Adat Bali dengan konstruksi Awig-Awig dan Pararem tentang pengendalian alih fungsi yang tidak secara langsung menjadi substansi pengaturan formal tentang alih fungsi menunjukkan secara preskripsi dimana hukum adat sekedar dijadikan landasan dalam menetapkan keputusan atau peraturan perundangan, sehingga menunjukkan bahwa hukum adat diakui keberadaannya namun dibatasi dalam peranannya. Hal tersebut menimbulkan desakan perlunya jaminan secara yuridis tentang perlindungan hukum adat sebagai tindak lanjut dari pengakuan hukum adat secara konstitusional dengan disahkannya RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat (RUU PPHMA) yang telah ada semenjak 2014.

Referensi

- I Gede Parimartha, 2009, *Memahami Desa Adat, Desa Dinas, dan Desa Pakraman*, Suatu Tinjauan Historis-Kritis), dalam *Pemikiran Kritis Guru Besar Universitas Udayana*, Bidang sastra dan Budaya, Denpasar
- Iwan Isa, 2014, *Strategi Pengendalian Alih Fungsi Lahan Pertanian*, Badan Pertanahan Nasional, Jakarta
- Lestari, T., 2011. *Dampak Konversi Lahan Pertanian Bagi Taraf Hidup Petani*. Makalah Kolokium. Departemen Sains Komunikasi dan Pengembangan Masyarakat tanggal 21 April 2011. Intitut Pertanian Bogor.
- Martua Sihaloho, 2004, *Konversi Lahan Pertanian dan Perubahan Struktur Agraria*. Tesis Sekolah Pascasarjana. Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Miguel Covarrubias, 1950. *Island of Bali*. Alfred A. Knopf, New York, USA
- Utomo, M., Eddy Rifai dan Abdulmutalib Thahir, 2012, *Pembangunan dan Alih Fungsi Lahan*. Universitas Lampung, Lampung.
- Tolib Setiady, 2009, *Intisari Hukum Adat Indonesia*, Alfabeta, Bandung
- I Made Oka Parwata, 2014, *Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan*, <http://distanprovinsibali.com/lahan-pertanian-pangan-berkelanjutan/> diakses pada tanggal 13 Februari 2015

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 10 tahun 2009 tentang Kepariwisataaan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2011 tentang Penetapan dan Alih Fungsi Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan

Peraturan Daerah (Perda) Bali, No.3 tahun 1991 tentang Pariwisata Budaya yang dirubah dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali No. 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisataaan Budaya Bali

Peraturan Daerah nomor 9 Tahun 2012 tentang Subak

Perda Kabupaten Jemberana Nomor 5 Tahun 2015 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan