

PROBLEMATIKA PENGATURAN PENDAFTARAN TANAH ADAT DI BALI

Made Oka Cahyadi Wiguna

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang Semarang

okacahyadi@undiknas.ac.id

Naskah diterima: 18/08/2019, direvisi: 04/11/2019, disetujui:14/11/2019

Abstrak

Upaya untuk mewujudkan pendaftaran tanah terhadap tanah adat di Bali diwujudkan dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Permasalahannya, belum adanya landasan yuridis substansi pendaftaran tanah milik Desa Adat, berdasarkan hierarki perundang-undangan. Kemudian, terdapat dissinkronisasi berbagai pengaturan terkait objek pendaftaran tanah adat di Bali. Pembentukannya sebaiknya mempunyai landasan yuridis yang kuat. Sehingga bangunan hukum dari Perda tersebut menjadi kokoh, agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Maka dari itu, sudah sepatutnya dibutuhkan landasan yuridis yang bersumber dari norma-norma hukum yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Berbagai produk hukum yang mengatur mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali hendaknya perlu disinkronisasikan. Maksudnya adalah untuk menghindarkan terjadinya tumpang tindih pengaturan objek pendaftaran tanah adat di Bali. Sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum yang substantif.

Kata kunci: Pendaftaran Tanah Adat

Abstract

Efforts to realize land registration of customary land in Bali are manifested in the provisions of Article 58 paragraph (1) of the Provincial Regulation of Bali Number 4 of 2019 on Customary Villages in Bali. The problem is that there is no juridical basis for the substance of the registration of land belonging to the Desa Adat, based on a hierarchy of laws. Then, there are various synchronization of regulations related to customary land registration objects in Bali. Its formation should have a strong juridical foundation. So that the legal building of the regulation becomes sturdy, in order to achieve the desired goals. Therefore, it is fitting to have a legal basis derived from higher legal norms in accordance with the hierarchy of laws and regulations. Various legal products governing the object of registration of customary land in Bali should need to be synchronized. The intention is to avoid overlapping arrangements over customary land registration objects in Bali. So that it can provide a guarantee of substantive legal certainty.

Keywords: Customary Land Registration

A. Pendahuluan

Umat manusia menempatkan tanah sebagai sesuatu hal yang sangat penting untuk dihaki dalam kehidupannya. Nurhasan Ismail berpendapat bahwa kedudukan dan fungsi tanah sangat penting bagi kehidupan manusia yaitu sebagai sumber kehidupan manusia yang berkaitan dengan harga diri manusia, kesejahteraan dan kemakmuran, kekuasaan dan dekat dengan nilai-nilai kesakralan.¹

Tanah bagi masyarakat hukum adat mempunyai arti yang cukup penting dalam kehidupannya. Tak terkecuali di Bali, bagi masyarakat hukum adat di Bali yang disebut sebagai Desa Adat² tanah juga mempunyai fungsi yang sangat penting. Mengutip Suasthawa Dharmayuda, tanah berfungsi *pertama*, sebagai sarana penunjang kehidupan anggota masyarakatnya, *kedua*, mempunyai dimensi sosial dalam lingkungan Desa Adat yang berfungsi sebagai pasar, lapangan desa dan lainnya, *ketiga*, berperan penting dalam pelaksanaan ritual keagamaan Hindu di lingkungannya. Belum lagi jika dikaitkan dengan hubungan spiritual antara masyarakat dengan para leluhurnya. Dimana tanah dianggap sebagai tempat bersemayamnya roh-roh para leluhur.³ Oleh karenanya, pada ketentuan Pasal 10 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (Perda Desa Adat di Bali) menetapkan fungsi “Tanah Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) memiliki fungsi adat, keagamaan, tradisi, budaya, dan ekonomi”.

Beberapa hal tersebut menempatkan tanah adat khususnya menjadi sangat vital fungsinya bagi Desa Adat di Bali. Guna memberikan suatu kepastian hukum terhadap tanah adat tersebut, maka dibutuhkan adanya pengakuan dan perlindungan hukum. Bahkan tidak hanya berhenti hanya pada

tataran pengakuan saja, dibutuhkan adanya jaminan kepastian hukum. Mengingat masyarakat Desa Adat di Bali merupakan bagian dari segenap bangsa Indonesia yang mempunyai hak untuk diberi jaminan kepastian hukum.

Kepastian hukum yang dimaksudkan, dapat diwujudkan melalui upaya administratif, yaitu pendaftaran tanah adat yang menghasilkan suatu alat bukti atas hak atas tanah. Merujuk pandangan I Made Suwitra bahwa konsep kepastian hukum dalam hal ini adalah alat bukti tertulis mengenai kepemilikan hak atas tanah ketika bersinggungan dengan klaim mengenai kepemilikan serta nilai kepastian hukum berkaitan pula dengan konsistensi norma yang mengaturnya.⁴ Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disebut UUPA, yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah”.

Upaya untuk mewujudkan pendaftaran tanah terhadap tanah adat di Bali terus dilakukan. Terakhir upaya tersebut diwujudkan dalam ketentuan Pasal 58 ayat (1) Perda Desa Adat di Bali yang mengatur “Tanah milik Desa Adat didaftarkan atas nama Desa Adat”. Memberikan payung hukum melalui Perda terhadap pendaftaran tanah adat milik Desa Adat di Bali, merupakan upaya positif segenap Pemerintah Daerah Provinsi Bali yang harus diapresiasi.

Akan tetapi, dalam upaya tersebut nampaknya membutuhkan bangunan sistem norma hukum yang lebih hierarkis dan kokoh. Saat ini daya berlaku Perda Desa Adat di Bali tersebut, khususnya pengaturan mengenai pendaftaran tanah desa adat

1. Nurhasan Ismail, “Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat” Jurnal Rechtsvinding, Volume 1, No. 1, (Januari-April, 2012), hlm. 34.

2. Pasal 1 angka 8 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali (Perda Desa Adat di Bali), 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 (kahyangan tiga atau kahyangan desa), tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

3. I Made Suasthawa Dharmayuda, 1987, Status dan Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA, CV. Kayu Mas: Denpasar.

4. I Made Suwitra, Konflik Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat di Bali, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Pada FH Universitas Warmadewa, disampaikan pada rapat terbuka senat Universitas Warmadewa, Denpasar: FH Universitas Warmadewa, 10 September 2014, hlm. 3-4.

masih lemah jika dilihat dari perspektif tata urutan perundang-undangan. Sehingga asumsinya dalam pemberlakuannya pendaftaran tanah adat milik Desa Adat di Bali belum dapat diterapkan dengan baik dan efektif. Dengan tidak tersistematisasinya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah adat khususnya di Bali, dapat berdampak negatif. Dampaknya, tidak terdapat suatu kepastian hukum terhadap eksistensi tanah adat itu sendiri termasuk juga eksistensi Desa Adatnya.

Penulis berpandangan bahwa terdapat permasalahan berkaitan dengan landasan yuridis ketentuan pendaftaran tanah milik Desa Adat dalam Perda Desa Adat di Bali jika mengacu pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Dalam asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik disebutkan salah satunya adalah kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan.⁵

Selanjutnya, terdapat kerancuan terhadap objek pendaftaran tanahnya. Apabila mengacu pada Penjelasan Pasal 55 ayat (3) huruf b Perda Desa Adat di Bali, terdapat dua macam tanah desa adat, yaitu:

- a. Tanah yang dikelola langsung oleh Desa Adat seperti tanah *setra* (kuburan), *tanah palaba Pura*, tanah pasar dan lainnya.
- b. Tanah milik Desa Adat yang diserahkan pengelolaannya kepada *krama Desa Adat* (anggota masyarakat adat) seperti *tanah pekarangan Desa Adat* dan *tanah ayahan Desa Adat*.

Dengan demikian berdasarkan uraian pendahuluan di atas, maka terdapat permasalahan yang menarik untuk dibahas sehingga dapat menjawab permasalahan hukum yang terjadi. Adapun permasalahan yang hendak dijawab dalam tulisan ini adalah Bagaimana landasan yuridis pendaftaran tanah adat dalam Perda Desa Adat di Bali? Kemudian permasalahan berikutnya adalah Apakah semua jenis tanah adat di Bali dapat menjadi objek pendaftaran tanah?

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan preskripsi mengenai tata urutan perundang-

undangan, konsistensi dan sinkronisasi peraturan yang mengatur mengenai pendaftaran tanah adat. Harapannya adalah agar Negara segera merespons mengatur tanah adat sebagai bagian dari hak atas tanah yang menjadi objek pendaftaran tanah di Indonesia. Hal tersebut merupakan langkah dalam rangka pembaharuan hukum nasional terkait konsistensi pengaturan tanah adat sebagai suatu hak atas tanah. Dengan demikian, hal tersebut akan memperkuat daya berlakunya Perda Desa Adat di Bali.

B. Pembahasan

B.1. Landasan Yuridis Pendaftaran Tanah Adat

Sebelum membahas lebih jauh mengenai Pendaftaran Tanah Adat di Bali, maka penting untuk terlebih dahulu diketahui Konsep Pendaftaran Tanah secara umum dan landasan yuridisnya setelah UUPA diundangkan. Pendaftaran tanah sesungguhnya mempunyai tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum terhadap suatu hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak tertentu.

Hans Kelsen dengan Teori Hierarki Norma Hukum (*Stufentheorie*) menyebutkan bahwa dalam norma-norma hukum tersebut berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata susunan atau hierarki sehingga terdapat suatu tata susunan dimana norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, begitu pula dengan norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar juga pada norma yang lebih tinggi lagi kemudian begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lagi yang bersifat hipotesis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).⁶

Nampaknya, hakikat teori ini pula yang terkandung dalam undang-undang mengenai Tata Urutan Perundang-undangan di Indonesia berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya selanjutnya disebut UU Pembentukan Peraturan.

5. Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangannya mengatur dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik antara lain: a. kejelasan tujuan, b. kelembagaan dan pejabat pembentuk yang tepat, c. kesesuaian antara jenis, hierarki dan materi muatan, d. dapat dilaksanakan, e. kedayagunaan dan kehasilgunaan, f. kejelasan rumusan, g. keterbukaan.

6. Maria Farida Indrati S, 2017, Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan, Kanisius: Yogyakarta, hlm. 41.

Pada ketentuan Pasal 7 ayat (1) diatur bahwa:

Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Persoalan pendaftaran tanah secara umum sesungguhnya telah diatur dalam UUPA. UUPA sebagai payung hukum yang mengatur mengenai ketentuan-ketentuan pokok keagrariaan bersumber pada ketentuan yang lebih tinggi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD 1945, khususnya Pasal 33 ayat (3) yaitu “bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA merupakan landasan yuridis mengenai pendaftaran tanah di Indonesia. Pada ketentuan tersebut secara implisit menyebutkan bahwa ketentuan mengenai pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Maka dari itu, kemudian diundangkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sebagai pengganti peraturan pemerintah tentang Pendaftaran Tanah tahun 1961, diundangkanlah Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Pendaftaran Tanah), karena peraturan pemerintah sebelumnya dianggap tidak lagi mampu memberikan landasan hukum yang optimal untuk mendukung pembangunan nasional.

Ketentuan Pasal 1 angka 1 PP Pendaftaran Tanah, dapat kita temukan apa sesungguhnya yang dimaksud dengan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Dapat dicermati bahwa kegiatan pendaftaran tanah terdiri dari berbagai kegiatan, yang berujung pada diberikannya surat tanda bukti hak yaitu sertifikat hak atas tanah. Harris Yonatan Parmahan Sibuea berpandangan bahwa dengan pendaftaran tanah maka pemegang hak atas tanah akan mendapatkan sertifikat sebagai tanda bukti hak yang berfungsi untuk menjamin eksistensi haknya.⁷

Eksistensi suatu hak merupakan wujud dari terjaminnya hak atas tanah oleh Negara. Jaminan itu yang kemudian disebut dengan suatu kepastian hukum. Indra Yudha Koswara memberikan pandangannya bahwa, dengan dilaksanakannya kegiatan pendaftaran tanah maka jaminan kepastian hukum yang dituju adalah kepastian terhadap status hak yang didaftarkan, juga melingkupi kepastian terhadap subjek dan objek hak dengan mendapatkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.⁸

Pada ketentuan Pasal 9 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah ditentukan objek pendaftaran tanah meliputi:

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. Tanah hak pengelolaan;
- c. Tanah wakaf;
- d. Hak milik atas satuan rumah susun;
- e. Hak tanggungan;
- f. Tanah Negara.

Objek pendaftaran di atas sejatinya adalah hak atas tanah yang diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu:

7. Harris Yonatan Parmahan Sibuea, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali”, *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 2 No. 2, (November, 2011), hlm. 289.

8. Indra Yudha Koswara, “Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Kepastian Hukum Dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)”, *Jurnal Hukum Positum*, Volume 1 No. 1, (Desember, 2016), hlm. 36.

- a. Hak milik;
- b. Hak guna usaha;
- c. Hak guna bangunan;
- d. Hak pakai;
- e. Hak sewa;
- f. Hak membuka hutan;
- g. Hak memungut hasil hutan;
- h. Hak-hak lain yang tidak termasuk hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Dalam dua ketentuan di atas dapat dipahami bahwa tanah adat tidak termasuk bagian dari objek pendaftaran tanah dan sebagai suatu hak atas tanah menurut UUPA. Sehingga apabila kemudian ketentuan mengenai pendaftaran tanah adat hanya diatur di dalam suatu peraturan daerah, nampaknya daya keberlakuannya akan lemah. Hal tersebut menjadi salah satu persolan hukum dalam merumuskan landasan yuridis suatu peraturan sebagaimana disebutkan dalam penjelasan UU Pembentukan Peraturan.⁹

Menurut Maria Farida mengenai daya laku (*geltung*) suatu norma akan ada, jika norma tersebut dibentuk oleh norma yang lebih tinggi dalam suatu tata urutan peraturan perundang-undangan atau dibentuk oleh lembaga yang mempunyai kewenangan untuk membentuk norma tersebut.¹⁰ Dalam konteks Perda Desa Adat di Bali yang mengatur tanah adat dapat didaftarkan atas nama Desa Adat, hal tersebut belum terwujud. Sehingga dasar hukum pendaftaran tanah adat di Bali menggunakan Perda tersebut dapat menimbulkan ketidakefektifan keberlakuannya (berkaitan dengan daya guna dari suatu norma). Oleh Maria Farida, daya guna (*efficacy*) dari suatu norma akan dilihat dari berdayaguna secara efektif atau tidak.¹¹

Sebut saja dalam UUPA, di dalamnya belum menyebutkan tanah adat sebagai suatu hak atas tanah dan PP Pendaftaran Tanah yang tidak mengatur

tanah adat sebagai objek pendaftaran tanah. Penulis berpandangan, kepastian hukum terhadap status hak atas tanah yang menjadi objek pendaftaran tanah harus bersumber pada adanya konsistensi norma yang mengaturnya. Konsistensi tersebut harus terbangun mulai dari norma hukum yang tertinggi sampai dengan norma hukum pelaksanaannya berdasarkan tata urutan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Zainal Arifin Hoesein berpandangan bahwa untuk mewujudkan kepastian hukum, peraturan itu harus memenuhi syarat-syarat, salah satunya adalah konsisten dalam perumusan. Konsistensi tersebut olehnya diklasifikasikan ke dalam konsisten *intern*, yaitu dalam pertautan perundang-undangan yang mengatur hal yang sama harus terjaga hubungan kaidah-kaidahnya, kemudian konsisten *ekstern* yaitu, terdapat suatu hubungan yang harmonis mengenai kaidah-kaidahnya antara berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan.¹²

Oleh karena itu, dalam hal pembentukan norma pendaftaran tanah adat, dibutuhkan perangkat pengaturan yang mengaturnya sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan teori perjenjangan norma, maka seharusnya pengaturan norma mengenai tanah adat sebagai suatu hak atas tanah yang sekaligus objek pendaftaran tanah idealnya dirumuskan dalam suatu undang-undang. Kemudian diatur lebih lanjut mengenai tata laksana dalam peraturan yang derajatnya lebih rendah, bahkan sampai pada tataran Perda yang memuat penjelasan atau tindak lanjut dari peraturan di atasnya.

Peluang pengaturan tanah adat sebagai suatu hak atas tanah di dalam suatu undang-undang sesungguhnya sudah jelas. Sebut saja pada level konstitusi, ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, yaitu: "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip

9. Lihat Lampiran I Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

10. Maria Farida Indrati S, Op.Cit., hlm. 39.

11. Ibid.

12. Zainal Arifin Hoesein, "Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum", Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan hukum Nasional, Volume 1 No. 3. (Desember, 2012) hlm. 316.

Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Salah satu hak tradisional yang dimaksud adalah hak penguasaan tanah-tanah yang secara tradisional mereka tempati.

Pasal 14 ayat (1) Konvensi Masyarakat Hukum Adat di Negara-Negara Merdeka menyebutkan bahwa:¹³

Hak-hak atas apa yang dimiliki dan apa yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan terhadap tanah-tanah yang secara tradisional mereka tempati harus diakui. Selain itu, dalam situasi yang tepat harus diambil upaya-upaya untuk menjaga dan melindungi hak dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan untuk menggunakan tanah-tanah yang tidak secara eksklusif mereka tempati, tetapi yang secara tradisional mereka masuki untuk menyambung hidup dan untuk melakukan kegiatan-kegiatan tradisional. Dalam hal ini, perhatian khusus harus diberikan pada situasi yang dihadapi oleh masyarakat hukum adat pengembara dan para peladang berpindah.

Berkaitan dengan pengakuan Negara terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat, telah disebutkan pula pada Pasal 26 ayat (3) *United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous People* : “States shall give legal recognition and protection to these lands, territories and resources. Such recognition shall be conducted with due respect to the customs, traditions and land tenure systems of the indigenous peoples concerned”.¹⁴

Jika mengacu pada ketentuan Pasal 18 B ayat (2) UUD 1945, sesungguhnya telah jelas adanya suatu mandat yang diberikan oleh konstitusi kepada penyelenggara Negara untuk memberikan pengakuan atas hak tradisional termasuk tanah adat di dalam undang-undang.¹⁵ Kenyataannya, *ius constitutum* mengenai pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Substansi dari

berbagai peraturan tersebut berpotensi tumpang tindih yang dapat menyebabkan konflik pertanahan. Salah satu contohnya adalah tumpang tindih UUPA dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.¹⁶

Pada level undang-undang, peluang untuk merumuskan tanah-tanah adat sebagai suatu hak atas tanah sesungguhnya juga tersirat pada ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf h UUPA. Sehingga apabila tanah adat sebagai suatu hak atas tanah masuk menjadi norma yang diatur dalam undang-undang, maka penulis berpandangan bahwa PP Pendaftaran Tanah juga perlu untuk disesuaikan. PP Pendaftaran Tanah merupakan pelaksanaan dari UUPA khususnya Pasal 19.

Mengenai hak atas tanah yang “diakui” sebagai objek pendaftaran tanah dan yang mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum pun hanya hak atas tanah yang diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA (berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 5 PP Pendaftaran Tanah). Hal tersebut dibuktikan dengan ketentuan pada Pasal 4 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan “Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan diberikan sertifikat hak atas tanah”. Hak atas tanah yang dimaksudkan adalah hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA.

Menguatnya keinginan untuk mendaftarkan tanah adat dari masyarakat hukum adat nampaknya kontradiktif dengan pendapat dari Boedi Harsono dalam bukunya. Beliau berpandangan bahwa “hak ulayat tidak akan diatur dan UUPA juga tidak memerintahkan untuk diatur, karena pengaturan hak tersebut akan berakibat melangsungkan eksistensinya, maka dari itu pengaturannya yang masih ada dibiarkan tetap berlangsung menurut hukum adat setempat”.¹⁷

Pada kenyataannya dalam perkembangan

13. K169 Konvensi Masyarakat Hukum Adat 1989, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/legaldocument/wcms_124568.pdf, diakses 14 Agustus 2019.

14. United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples, <https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/10/Deklarasi-PBB-Tentang-Hak-hak-Masyarakat-Adat.pdf>, diakses tanggal 14 Agustus 2019.

15. Muazzin, Hak Masyarakat Adat (Indigeneous Peoples) atas Sumber Daya Alam: Perspektif Hukum Internasional, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 No. 2, (2014), hlm. 336.

16. Markus H. Simarmata, Hukum Nasional Yang Responsif Terhadap Pengakuan dan Penggunaan Tanah Ulayat, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 7 No. 2, (Agustus, 2018), hlm. 291.

dewasa ini masyarakat hukum adat terus menerus menunjukkan eksistensinya. Sehingga menuntut untuk mendapatkan pengakuan secara yuridis termasuk pula hak-hak tradisionalnya. Hal tersebut dapat dibuktikan dengan banyaknya Perda yang diundangkan untuk memberikan pengakuan terhadap keberadaan masyarakat hukum adat di daerahnya. Kondisi tersebut justru menyebabkan apa yang menjadi cita hukum dalam hidup berbangsa dan bernegara di Indonesia tidak terwujud. Oleh karena itu, tumpang tindih substansi peraturan antara perda satu dengan perda lainnya mungkin saja terjadi. Eksistensi dari suatu masyarakat hukum adat, ditunjukkan dengan memenuhi beberapa kriteria, yaitu:

- a. Adanya subjek hak ulayat yaitu masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu.
- b. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas sebagai *lebensraum* yang sekaligus menjadi objek hak ulayat.
- c. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak ulayat untuk melakukan berbagai tindakan terhadap objek hak ulayat.¹⁸

Tentu hal tersebut sesungguhnya merupakan peluang bagi Negara untuk menciptakan hukum yang responsif dan partisipatif. Rahendro Jati memaparkan bahwa untuk mewujudkan peraturan yang partisipatif maka ada dua hal yang saling mengait yaitu:

- a. Proses adalah pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilaksanakan melalui mekanisme yang transparan sehingga masyarakat dapat ikut terlibat untuk memberikan masukan-masukan
- b. Substansi adalah materi yang akan diatur ditujukan bagi kepentingan masyarakat luas sehingga akan lahir peraturan yang demokratis dan berkarakter responsif.¹⁹

Sekali lagi apresiasi patut diberikan kepada Pemerintah Provinsi Bali yang telah mengundang Perda Desa Adat di Bali. Hak tersebut didasarkan pada Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, Pasal 14 UU

Pembentukan Peraturan, Pasal 96 dan 97 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Namun, dalam kaitannya dengan pendaftaran tanah adat sangat disarankan bahwa muatan Peraturan Daerah seharusnya menjabarkan lebih lanjut norma dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Apalagi nantinya, proses pendaftaran tanah adat yang dimaksud akan bersinggungan dengan instansi vertikal perpanjangan dari pemerintah pusat di daerah yang menjalankan tugas dan kewenangannya berdasarkan undang-undang dan peraturan pendaftaran tanah yang kedudukan secara hierarkinya lebih tinggi dari Perda.

Maksud dan tujuan tulisan ini adalah upaya mendorong Negara untuk segera merumuskan pembaruan hukum guna menempatkan tanah-tanah adat sebagai bagian dari hak atas tanah dan sekaligus menjadikannya sebagai objek pendaftaran tanah. Berdasarkan penjelasan di atas sejauh ini pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berikut dengan hak-hak tradisionalnya termasuk tanah adalah pengakuan yang bersifat deklaratif.²⁰

Maka, ke depan harapannya adalah pengakuan dan perlindungan tersebut harus sampai pada ketentuan yang bersifat substantif dan administratif. Ketentuan yang bersifat substantif adalah sampai dengan mengatur model hak atas tanah bagi masyarakat hukum adat pada level undang-undang sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi. Sedangkan pengaturan administratif dimaksudkan mengatur bagaimana tata laksana pendaftaran hak atas tanahnya dalam peraturan pelaksanaannya. Disamping permasalahan di atas, yang terjadi hari ini seperti halnya Perda Desa Adat di Bali, tidak memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai prosedur dan tata cara serta persyaratan pendaftaran tanah-tanah milik Desa Adat di Bali. Dalam konteks tersebut terjadi kerancuan dalam pengaturannya.

17. Boedi Harsono, 2005, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan: Jakarta, hlm. 282.

18. Maria S.W. Sumardjono, 2005, Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi, Kompas: Jakarta, hlm. 55.

19. Rahendro Jati, "Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif", Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 1 No. 3 (Desember, 2012), hlm. 332.

20. Muazzin, Op.Cit., hlm. 337.

Sudah barang tentu prosedur dan syarat-syarat pendaftarannya menjadi sumir.

Oleh karenanya teknis prosedur pendaftarannya pun juga perlu untuk disatukan dalam satu peraturan pemerintah yang diikuti oleh peraturan menteri. Sehingga Perda-Perda di daerah yang berusaha untuk memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap tanah-tanah adat dari masyarakat hukum adat di daerahnya menjadi satu bahasa mulai dari penamaan hak atas tanahnya, kepastian hukum pendaftaran haknya dan prosedur pendaftarannya dengan merujuk pada peraturan yang secara level berada di atasnya.

B.2. Dissinkronisasi Hukum Mengenai Objek Pendaftaran Tanah Adat di Bali

Pada bagian pendahuluan telah dijelaskan bahwa terdapat kerancuan mengenai Tanah Milik Desa Adat di Bali yang akan didaftarkan atas nama Desa Adat sebagaimana dirumuskan pada Pasal 58 Perda Desa Adat di Bali. Muncul satu pertanyaan, apakah semua tanah adat Desa Adat didaftarkan atas nama Desa Adat atau hanya jenis tanah adat tertentu. Seperti yang dijelaskan di atas bahwa, terdapat beberapa jenis tanah desa adat di Bali yang kemudian diklasifikasikan ke dalam dua kelompok oleh Perda Desa Adat di Bali.

Klasifikasi tersebut adalah tanah milik Desa Adat, baik yang dikelola langsung oleh Desa Adat, seperti: tanah setra, tanah palaba, tanah pasar/*tenten*, dan lain-lain, maupun yang diserahkan pengelolaannya kepada *Krama Desa Adat* (warga Desa Adat), seperti tanah pekarangan Desa Adat dan tanah ayahan Desa Adat.²¹ Dengan adanya jenis-jenis tanah adat tersebut penting untuk diberikan kejelasan rumusan tanah adat yang didaftarkan atas nama Desa Adat.

Menurut I Made Suasthawa Dharmayuda, jenis-jenis tanah adat di Bali adalah sebagai berikut:

1. Tanah *druwe* desa adalah tanah-tanah yang dikuasai langsung oleh desa adat, seperti tanah pasar, tanah lapang, tanah kuburan dan tanah bukti (tanah sawah atau ladang yang diberikan pejabat desa).

2. Tanah Laba Pura adalah tanah yang diperuntukkan sebagai tempat untuk membangun Pura dan tanah yang digunakan untuk membiayai kelangsungan upacara secara rutin dan untuk pembiayaan perawatan dan pemugaran Pura.
3. Tanah Pekarangan Desa adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat yang kemudian diserahkan penggunaannya kepada krama desa (warga desa) untuk mendirikan tempat tinggal dengan luas tertentu dan hampir sama untuk tiap keluarga dari krama desa.
4. Tanah Ayahan Desa adalah tanah yang dikuasai oleh desa adat akan tetapi penggarapannya diserahkan kepada krama desa dengan hak menikmati hasil disertai dengan melaksanakan kewajiban (ayahan) yang dapat berupa tenaga maupun materi tertentu.²²

Mengacu pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, dijelaskan pada ketentuan Pasal 5 huruf f UU Pembentukan Peraturan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus terdapat “kejelasan rumusan”. Maksud dari ketentuan tersebut agar tidak memunculkan multi penafsiran atas rumusan suatu pasal. Oleh karenanya, selain tata bahasa maka gagasan pokok yang ingin dituangkan ke dalam suatu rumusan peraturan pun juga harus tepat. Rati Riana dan Muhammad Junaidi mengutarakan bahwa gagasan yang dituangkan dalam rumusan peraturan pun harus tepat makna dan benar dan harus melambangkan 1 (satu) konsep, sehingga tidak terjadi penafsiran ganda.²³

Rumusan mengenai tanah adat yang didaftarkan dengan atas nama Desa Adat sekali lagi perlu untuk dicermati. Mengingat sebelum Perda Desa Adat di Bali diundangkan, telah ada beberapa ketentuan yang memberikan ruang untuk mendaftarkan salah satu jenis tanah adat di Bali. Sebut saja Surat Keputusan Dirjen Agraria Nomor 556/DjA/1986 yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah nomor 38 Tahun 1963 tentang Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yang menyebutkan bahwa:

21. Sesuai dengan penjelasan Pasal 55 ayat (3) huruf b Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

22. I Made Suasthawa Dharmayuda, Op.Cit., hlm. 41.

23. Rati Riana dan Muhammad Junaidi, “Konstitusionalisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Melalui Penggunaan Bahasa Indonesia Baku”, Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 15 No. 4 (Desember, 2018), hlm. 278.

1. Menunjuk Pura sebagai badan hukum keagamaan yang dapat mempunyai Hak Milik atas tanah.
2. Menetapkan bahwa tanah-tanah *palemahan* yang merupakan kesatuan fungsi dengan Pura yang sudah dimiliki pada saat ditetapkannya Surat Keputusan ini, dikonversi menjadi Hak Milik.²⁴

Hak milik yang dimaksud dalam konteks ini tentu adalah hak milik yang diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUPA, yaitu hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, *juncto* Pasal 21 ayat (2) . Dengan demikian, Pura adalah sah bertindak sebagai subyek hukum pemegang hak milik atas tanah. Sehingga selaku subyek hukum, Pura melalui *Prajuru* (pengurusnya) dapat melakukan berbagai tindakan terhadap objek haknya dengan dimensi privatnya. Berdasarkan ketentuan tersebut maka, dapat diasumsikan bahwa Hak Milik atas tanah yang dimiliki oleh Pura tidak dapat diganggu oleh pihak lain termasuk pula Desa Adat. Hal tersebut merupakan konsekuensi dari perbedaan entitas hukum antara Pura dan Desa Adat.

Selanjutnya pada tahun 2019 Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional mengundang pula Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 18 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Ketentuan Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Agraria tersebut menjelaskan bahwa “Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah tanah persekutuan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat yang menurut kenyataannya masih ada”. Peraturan Menteri ini merupakan pengganti Peraturan Menteri sebelumnya²⁵ yang mengatur adanya Hak Komunal Atas Tanah adalah “hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu”.

Selanjutnya diterbitkannya Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 tentang Penunjukan *Desa Pakraman*²⁶ di Provinsi Bali Sebagai Subyek Hak Pemilikan Bersama (Komunal) Atas Tanah yang kemudian nomenklatur subyek hak disesuaikan dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 575/SK-HR.01/X/2019. Dalam Keputusan Menteri tersebut sesungguhnya secara eksplisit menegaskan, objek hak komunal yang dapat didaftarkan, yaitu: “tanah-tanah Hak Pemilikan Bersama (komunal) Desa Adat yang dipergunakan untuk keperluan adat Desa Adat dapat dicatatkan perubahan nama subyek haknya sesuai ketentuan berlaku”. Perubahan keputusan Menteri tersebut masih tetap mengakui hak komunal yang telah didaftarkan berdasarkan Keputusan Menteri sebelumnya. Untuk menentukan kembali mana tanah Hak Pemilikan bersama yang dipergunakan untuk keperluan adat Desa Adat, tentunya adalah kewenangan masing-masing Desa Adat di Bali yang menentukan.

Namun, yang ingin disampaikan pada bagian ini adalah dengan berlakunya tiga peraturan di atas menyebabkan peraturan mengenai pendaftaran tanah adat khususnya di Bali menjadi beragam dan cenderung tidak sinkron. Terdapat perbedaan nomenklatur tanah adat dan objek tanah adat yang didaftarkan. Oleh karenanya, penting untuk dilakukannya sinkronisasi hukum pada saat perancangan peraturan perundang-undangan.

Mengutip Inche Sayuna, maksud dari kegiatan sinkronisasi adalah menghindari terjadinya tumpang tindih substansi dari suatu produk perundang-undangan agar terjadi kondisi dimana substansi perundang-undangan saling melengkapi (suplementer), saling terkait dan semakin rendah jenis pengaturannya maka semakin detail dan operasional materi muatannya. Kemudian, tujuan dari kegiatan sinkronisasi adalah untuk melahirkan produk peraturan perundang-undangan yang mampu

24. I Made Suwitra, 2010, Eksistensi Hak Penguasaan & Pemilikan Atas Tanah Adat di Bali Dalam Perspektif Hukum Agraria nasional, LoGoz Publishing: Bandung, hlm. 8.

25. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN RI Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada Dalam Kawasan Tertentu.

26. Desa Pakraman adalah nama masyarakat hukum adat di Bali sebelum berlakunya Perda Provinsi Bali No. 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

mewujudkan kepastian hukum mengenai suatu bidang tertentu secara efisien dan efektif.²⁷

Sesuai dengan nafas dari maksud dan tujuan sinkronisasi hukum tersebut, penting untuk segera diwujudkan. Tentunya hal ini berkaitan dengan upaya, agar efektifitas pemberlakuan berbagai peraturan tersebut terhadap kepastian hukum tanah-adat di Bali dapat terwujud. Mengingat bahwa hukum itu merupakan alat untuk mencapai tujuan negara. Dalam pandangan politik hukum, Mahfud MD berpendapat bahwa “politik hukum adalah *legal policy* tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan untuk mencapai tujuan negara. Maka disini hukum diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara”.²⁸

Tujuan Negara Republik Indonesia jelas tertulis di dalam pembukaan UUD 1945, salah satu tujuannya adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Melindungi segenap bangsa Indonesia diartikan memberikan perlindungan kepada seluruh elemen bangsa tanpa terkecuali. Maka dari itu masyarakat hukum adat di Bali sebagai bagian dari elemen bangsa Indonesia yang wajib untuk dilindungi. Salah satu perwujudan perlindungan tersebut melalui pengaturan hukum pendaftaran tanah adat yang hierarki.

Pengaturan mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali adalah salah satu bagian dari produk hukum yang diciptakan melalui proses-proses pembentukan hukum. Fakta yang terjadi sekarang, adanya dissinkronisasi pengaturan mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali. Otong Rosadi dan Andi Desmon berpandangan bahwa “politik pembentukan hukum idealnya harus dipengaruhi, diwarnai dan dijiwai oleh nilai-nilai, pandangan hidup, idea atau cita hukum dari masyarakat yang bersangkutan”.²⁹ Masyarakat yang bersangkutan dalam konteks tulisan ini adalah masyarakat hukum adat itu sendiri.

Pada akhirnya pembangunan hukum nasional yang berkaitan dengan pengakuan dan perlindungan

masyarakat adat harus tetap mengakomodasi hukum adat yang masih tetap hidup dan berlaku. Hal itu didasarkan pada studi yang dilakukan oleh Sukirno, yang menyebutkan dalam implikasi studinya bahwa “paradigma pembangunan hukum nasional agar diubah dari paradigm sentralisme hukum yang mengabaikan, menggusur dan meminggirkan hukum adat yang masih hidup di masyarakat menjadi paradigma pluralisme hukum yang dapat mengakomodasi hukum adat yang nyata-nyata masih hidup di masyarakat untuk memperkuat integrasi nasional³⁰. Sehingga, pengaturan mengenai pendaftaran tanah adat di Bali memberikan nuansa kepastian hukum bagi Desa Adat selaku kesatuan masyarakat hukum adat berdasarkan norma-norma adat yang berlaku disamping juga berlakunya hukum Negara. Mengingat begitu sentralnya fungsi dan peran tanah adat bagi Desa Adat di Bali.

C. Penutup

C.1. Kesimpulan

Berdasarkan penjabaran pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam pembentukan hukum khususnya Perda Desa Adat di Bali sesungguhnya mempunyai peran yang sangat strategis dalam upaya memberikan pengakuan dan perlindungan serta kepastian hukum terhadap tanah adat di Bali. Namun, dalam pembentukannya seyogianya mempunyai landasan yuridis yang kuat, ketika mengatur mengenai pendaftaran tanah adatnya. Sehingga bangunan hukum dari Perda tersebut menjadi kokoh, agar dapat mencapai tujuan yang diinginkan. Maka dari itu, sudah sepatutnya dibutuhkan landasan yuridis yang bersumber dari norma-norma hukum yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Substansi pengaturannya pun masih belum memadai. Karena mengenai prosedur dan tata laksana pendaftaran tanah adat di Bali sebagai mana dimaksudkan, belum diatur secara gamblang.

27. Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Kendari, Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan, <http://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>, diakses 16 Agustus 2019.

28. Moh. Mahfud MD, 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers: Jakarta, hlm. 2.

29. Otong Rosadi dan Andi Desmon, 2013, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media: Yogyakarta, hlm. 129.

30. Sukirno, 2018, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Kencana: Jakarta, hlm. 294.

Terjadi suatu kebimbangan nantinya bagi Desa Adat di Bali ketika ingin mendaftarkan tanah adatnya. Dikarenakan terdapat beberapa produk hukum yang mengatur secara tersendiri jenis tanah adat tertentu di Bali sebagai objek pengaturannya. Seperti misalnya, tanah pelaba Pura yang menjadi objek pendaftaran tanah secara tersendiri menurut dasar hukumnya. Sedangkan dalam Perda Desa Adat di Bali, justru mengisyaratkan bahwa keseluruhan tanah adat didaftarkan atas nama Desa Adat.

C.2. Saran

Hendaknya penyelenggara Negara segera mengundang satu undang-undang yang mengatur tentang pengakuan kesatuan masyarakat hukum adat di Indonesia beserta hak-hak tradisionalnya termasuk tanah adat. Sehingga undang-undang tersebut nantinya menjadi landasan yuridis dalam pembentukan berbagai peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang termasuk perda.

Berbagai produk hukum yang mengatur mengenai objek pendaftaran tanah adat di Bali hendaknya perlu disinkronisasikan. Maksudnya adalah untuk menghindarkan terjadinya tumpang tindih pengaturan objek pendaftaran tanah adat di Bali. Sehingga dapat memberikan jaminan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Dharmayuda, I Made Suasthawa 1987, *Status dan Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA*, CV. Kayu Mas: Denpasar.
- Harsono, Boedi 2005, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan: Jakarta.
- Indrati S, Maria Farida 2017, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi dan Materi Muatan*, Kanisius: Yogyakarta.
- Mahfud MD, Moh. 2012, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers: Jakarta.
- Rosadi dan Andi Desmon, Otong 2013, *Studi Politik Hukum Suatu Optik Ilmu Hukum*, Thafa Media: Yogyakarta.
- Sukirno, 2018, *Politik Hukum Pengakuan Hak Ulayat*, Kencana : Jakarta.
- Sumardjono, Maria S.W. 2005, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi & Implementasi*, Kompas : Jakarta.
- Suwitra, I Made 2010, *Eksistensi Hak Penguasaan & Pemilikan Atas Tanah Adat di Bali Dalam Perspektif Hukum Agraria nasional*, LoGoZ Publishing : Bandung.

Artikel

- Hoesein, Zainal Arifin “Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum” *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan hukum Nasional*, Volume 1 No. 3. (Desember, 2012), hlm. 307-327.
- Ismail, Nurhasan “Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Kepemilikan Tanah Masyarakat”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1, No. 1, (Januari-April, 2012), hlm. 33-52.
- Jati, Rahendro, “Partisipasi Masyarakat Dalam Proses Pembentukan Undang-Undang Yang Responsif”, *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 1 No. 3 (Desember, 2012), hlm. 329-342.
- Koswara, Indra Yudha “Pendaftaran Tanah Sebagai Wujud Kepastian Hukum Dalam Rangka Menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)”, *Jurnal Hukum Positum*, Volume 1 No. 1, (Desember, 2016), hlm. 23-38.
- Muazzin, Hak Masyarakat Adat (Indigeneous Peoples) atas Sumber Daya Alam : Perspektif Hukum Internasional, dalam *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 1 No. 2, (2014), hlm. 322-345.
- Riana, Rati dan Muhammad Junaidi, “Konstitusionalisasi Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Melalui Penggunaan Bahasa Indonesia Baku”, dalam *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 15 No. 4 (Desember 2018), hlm. 275-283.

Sibuea, Harris Yonatan Parmahan “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali” dalam *Jurnal Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan dan Kesejahteraan*, Volume 2 No. 2, (November, 2011), hlm. 287-306.

Simarmata, Markus H. Hukum Nasional Yang Responsif Terhadap Pengakuan dan Penggunaan Tanah Ulayat, dalam *Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 7 No. 2, (Agustus, 2018), hlm. 283-300.

Suwitra, I Made *Konflik Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah Adat di Bali*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Bidang Ilmu Hukum Pada FH Universitas Warmadewa, disampaikan pada rapat terbuka senat Universitas Warmadewa, Denpasar : FH Universitas Warmadewa, 10 September 2014.

Internet

Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Perwakilan Kendari, *Harmonisasi dan Sinkronisasi Peraturan Perundang-undangan*, <http://kendari.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf>, diakses 16 Agustus 2019.

K169 Konvensi Masyarakat Hukum Adat 1989, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/legaldocument/wcms_124568.pdf , diakses 14 Agustus 2019.

United Nations Declaration On The Rights Of Indigenous Peoples, <https://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/10/Deklarasi-PBB-Tentang-Hak-hak-Masyarakat-Adat.pdf>, diakses tanggal 14 Agustus 2019.