

## ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT

Oleh:

**Gabrielle Keffas Bernand Bangun<sup>1</sup>**

**Cokorda Dalem Dahana<sup>2</sup>**

Universitas Udayana

Alamat: JL. Pulau Bali No.1, Dauh Puri Klod, Kec. Denpasar Bar., Kota Denpasar, Bali  
(80114).

Korespondensi Penulis: [bernandbangun@gmail.com](mailto:bernandbangun@gmail.com), [dahana76@gmail.com](mailto:dahana76@gmail.com).

**Abstract.** *This study aims to analyze the aspects of land law relating to the construction of tourism facilities on customary land, as well as its implications for legal certainty and community welfare. The research method used is a normative juridical approach with qualitative data analysis sourced from statutory regulations, official documents, and literature studies. The findings show that although the customary rights of indigenous peoples are recognized in the LoGA and other Agrarian Regulations, there is still a conflict between tourism development and the rights of indigenous peoples on land. The weak synchronization between central and regional regulations worsens this issue, because the regions have not been fully able to utilize the authority of land management optimally. The implications of this study emphasize the importance of the formulation of integrated policies that guarantee legal certainty over customary land, pay attention to local values, and support sustainable and inclusive tourism development. The government, both central and regional, needs to improve coordination in establishing land policies, so that conflicts are no longer an obstacle in development and indigenous peoples remain legally and socially protected.*

**Keywords:** *Land Law, Customary Land, Customary Rights, Tourism, Indigenous Peoples.*

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aspek hukum pertanahan yang berkaitan dengan pembangunan fasilitas pariwisata di atas tanah adat, serta implikasinya

---

Received May 21, 2024; Revised May 30, 2025; June 05, 2025

\*Corresponding author: [bernandbangun@gmail.com](mailto:bernandbangun@gmail.com)

# **ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT**

terhadap kepastian hukum dan kesejahteraan masyarakat. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis data kualitatif yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, dan studi pustaka. Temuan menunjukkan bahwa meskipun hak ulayat masyarakat adat diakui dalam UUPA dan peraturan agraria lainnya, masih terdapat konflik antara pembangunan wisata dan hak masyarakat adat atas tanah. Lemahnya sinkronisasi antara peraturan pusat dan daerah memperburuk persoalan ini, karena daerah belum sepenuhnya mampu memanfaatkan kewenangan pengelolaan lahan secara optimal. Implikasi dari penelitian ini menekankan pentingnya perumusan kebijakan terpadu yang menjamin kepastian hukum atas tanah adat, memperhatikan nilai-nilai lokal, serta mendukung pengembangan pariwisata yang berkelanjutan dan inklusif. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, perlu meningkatkan koordinasi dalam menetapkan kebijakan pertanahan, agar konflik tidak lagi menjadi hambatan dalam pembangunan dan masyarakat adat tetap terlindungi secara hukum dan sosial.

**Kata Kunci:** Hukum Pertanahan, Tanah Adat, Hak Ulayat, Pariwisata, Masyarakat Adat.

## **LATAR BELAKANG**

Indonesia dikenal luas hingga ke kancah internasional karena sektor pariwisatanya. Tradisi, budaya, kearifan lokal, dan keindahan alam yang mempesona menjadi daya tarik bagi wisatawan domestik maupun internasional. Pariwisata telah menjadi sektor yang krusial, membawa dampak positif dan negatif yang saling terkait (Susilo & Dharmawan, 2021). Selain itu, banyaknya fasilitas akomodasi yang tersedia membuat wisatawan memiliki beragam pilihan, sehingga tidak semua akomodasi mampu mendapatkan keuntungan maksimal. Persaingan antar penyedia akomodasi pun semakin ketat. Berdasarkan data dari Dinas Pariwisata, tercatat bahwa pembangunan fasilitas akomodasi terus mengalami peningkatan setiap tahunnya, namun tidak diimbangi dengan pertumbuhan jumlah kunjungan wisatawan yang signifikan di Indonesia. (Amelia, 2022) Oleh karena itu, pengembangan strategi pemasaran yang kreatif sangat dibutuhkan agar dapat bersaing dan meraih keuntungan yang optimal (Sumiati dkk., 2019).

Selain itu, salah satu dampak dari pariwisata adalah konversi lahan untuk pembangunan fasilitas akomodasi. Hal ini memunculkan masalah yang melibatkan manusia dan lingkungan. Setiap tahunnya, permintaan akan lahan semakin meningkat,

termasuk untuk keperluan pembangunan pariwisata. Banyak area yang digunakan untuk membangun restoran, penginapan, hotel, perumahan, dan toko seni, yang berujung pada perubahan fungsi lahan di beberapa destinasi wisata. Di beberapa wilayah, bahkan terjadi pengambilalihan lahan secara paksa oleh investor, yang menyebabkan masyarakat adat melakukan perlawanan. Sebagai contoh, di Desa Sigapiton, Kecamatan Ajibata, Toba Samosir, Sumatera Utara, ratusan warga adat menolak pengambilalihan tanah dengan melakukan aksi protes menggunakan spanduk. Aksi ini dilakukan agar Badan Pengelola Otorita Danau Toba (BPODT) tidak mengambil alih tanah adat secara paksa untuk membangun jalan menuju fasilitas wisata di Danau Toba (Wulandari dkk., 2021).

Kehidupan masyarakat adat dan tanah merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan. Bagi masyarakat adat, tanah memiliki arti penting sebagai tempat tinggal, sumber mata pencaharian, dan tempat peristirahatan terakhir. Oleh karena itu, fungsi dan makna hukum adat yang hidup di masyarakat Indonesia harus dipahami kembali dalam konteks pembangunan hukum nasional. Masyarakat adat memiliki kearifan dalam menegakkan aturan yang adil dan sesuai dengan hati nurani dalam kehidupan sehari-hari (Simanjuntak, 2015).

Tanah memiliki posisi yang sangat penting dalam hukum adat karena sifat dan nilainya. Tanah, sebagai aset, selalu mempertahankan bahkan meningkatkan nilainya seiring waktu. Oleh karena itu, tanah berfungsi sebagai tempat tinggal, sumber penghidupan, tempat pemakaman warga masyarakat adat, serta tempat di mana roh leluhur memberikan perlindungan. Perubahan fungsi tanah mencerminkan adanya konflik kepentingan dalam penguasaan lahan, terutama ketika ada pihak lain yang ingin memanfaatkan tanah desa adat untuk tujuan pariwisata. Konflik ini sering kali disebabkan oleh lemahnya regulasi pertanahan yang mengatur hukum adat. Melihat hal tersebut, penulis tertarik untuk menganalisis aspek hukum pertanahan dalam kaitannya dengan pembangunan fasilitas pariwisata di atas tanah adat.

## **KAJIAN TEORITIS**

Kajian teoritis dalam penelitian ini bertujuan untuk memberikan landasan konseptual terhadap permasalahan hukum mengenai perlindungan tanah adat dalam konteks pembangunan pariwisata. Terdapat beberapa teori hukum yang relevan dan menjadi dasar dalam menganalisis persoalan tersebut, yaitu:

# **ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT**

## **Teori Hak Ulayat dan Hukum Adat**

Teori ini berakar pada pemikiran bahwa masyarakat adat memiliki sistem hukum tersendiri yang diakui dan dihormati oleh negara. Hak ulayat adalah hak komunal yang dimiliki oleh suatu komunitas adat atas wilayah tertentu yang telah mereka kuasai secara turun-temurun. Menurut Van Vollenhoven, hak ulayat adalah bagian dari hukum adat yang bersifat kolektif dan tidak dapat dipindahtangankan secara bebas. Dalam konteks ini, hak ulayat memiliki unsur kekuasaan atas tanah, pengelolaan, dan pemanfaatan sumber daya alam secara kolektif. Teori ini menjadi penting untuk menjelaskan bagaimana seharusnya negara mengakui dan melindungi eksistensi tanah adat dalam menghadapi ekspansi pembangunan, termasuk pariwisata.

## **Teori Keadilan Sosial**

Teori ini merujuk pada pandangan John Rawls mengenai prinsip kesetaraan dan keadilan sebagai fairness. Dalam konteks pembangunan pariwisata, keadilan sosial menuntut agar masyarakat adat tidak menjadi pihak yang dikorbankan demi kepentingan ekonomi. Pembangunan harus dilakukan secara inklusif, dengan melibatkan masyarakat adat sebagai subjek pembangunan, bukan sekadar objek yang terdampak. Teori ini mendasari pentingnya penerapan prinsip free, prior and informed consent (FPIC) dalam setiap pembangunan yang bersinggungan dengan wilayah adat.

## **Teori Hukum Pembangunan**

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum harus dilihat sebagai sarana untuk melakukan perubahan dan pembangunan dalam masyarakat. Dalam konteks ini, hukum seharusnya tidak hanya melayani kepentingan investor atau negara, tetapi juga menjadi alat untuk melindungi kelompok rentan seperti masyarakat adat. Teori ini menekankan pentingnya peran hukum dalam menjembatani kepentingan pembangunan dengan perlindungan hak-hak dasar masyarakat lokal.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang berangkat dari adanya problem norma, yaitu kekaburan norma dan konflik norma dalam pengaturan hak atas tanah adat dalam konteks pembangunan pariwisata. Penelitian ini menggunakan

pendekatan *statute approach*, *conceptual approach*, serta *analytical approach*. Sumber bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan, Bahan hukum sekunder berupa literatur hukum, jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli hukum, sementara bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi dokumen terhadap peraturan, literatur, dan putusan pengadilan terkait sengketa tanah adat. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif, dengan mengkaji substansi norma dalam peraturan yang berlaku serta membandingkannya dengan prinsip-prinsip hukum dan teori hukum adat.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Hukum tanah Adat**

Tanah adat merupakan tanah yang dikelola oleh masyarakat hukum adat di berbagai daerah di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria No. 5 Tahun 1999, tanah ini dikenal sebagai tanah ulayat menurut hukum adat tertentu. Meskipun dilindungi oleh undang-undang, konflik terkait tanah adat masih sering terjadi antara individu, masyarakat, dan kelompok, termasuk antar komunitas adat (Syukur, 2020). Setiap daerah memiliki aturan adatnya masing-masing, sehingga hukum tanah adat bervariasi di berbagai wilayah. Hukum yang mengatur kepemilikan tanah di setiap daerah ini disebut hukum tanah adat, dan di Indonesia, hukum ini masih sering digunakan dalam transaksi pertanahan. Hukum agraria nasional, yang diatur oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang "Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria," juga berlaku sebagai dasar dalam penerapan hukum tanah adat di berbagai daerah (Butarbutar, 2019).

Dalam bidang pertanahan, istilah hak ulayat sering disebutkan. Pasal 3 UUPA menjelaskan istilah "hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu" secara rinci. Selama masyarakat hukum adat masih ada, hak-hak ini harus dijalankan dengan memperhatikan kepentingan nasional, persatuan, serta ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya (Nasir, 2018). Menurut Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 5 Tahun 1999, tanah masyarakat hukum adat adalah tanah yang di atasnya terdapat hak ulayat dari suatu kelompok hukum adat tertentu. Definisi ini menegaskan hubungan antara tanah ulayat dan hak ulayat itu sendiri. Untuk menentukan apakah sebidang tanah termasuk dalam hak

## **ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT**

ulayat, diperlukan pemenuhan syarat-syarat tertentu sebagaimana dijelaskan dalam pasal 3 UUPA. Menurut Kurnia Warman dalam bukunya Hukum Agraria Dalam Per masyarakatan, syarat-syarat tersebut meliputi: masyarakat hukum adat tersebut masih eksis. Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan bahwa suatu masyarakat hukum adat diakui jika memenuhi beberapa unsur, seperti adanya komunitas sebagai perkumpulan hukum (*rechtsgemeenschap*), pemimpin adat, wilayah hukum adat, lembaga peradilan adat, dan aktivitas pengumpulan hasil hutan untuk kebutuhan sehari-hari di sekitar kawasan hutan (Indonesia, 1999). Sehingga, Hak ulayat harus dijalankan sesuai dengan kepentingan nasional dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Faktor utama yang digunakan untuk menentukan hak ulayat meliputi keberadaan masyarakat adat, wilayah, serta hubungan masyarakat dengan wilayah tersebut.

### **Analisis Hukum Tanah Adat dalam Hukum Pertanahan**

Konstitusi Indonesia dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 secara eksplisit mengakui dan menghormati satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini memperkuat legitimasi hukum tanah adat dalam sistem hukum nasional. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disahkan sebagai kodifikasi hukum tanah adat. Hukum adat menjadi dasar utama dalam penyusunan UUPA karena menyediakan materi yang dibutuhkan untuk pengembangan hukum agraria nasional. Dasar dari hukum tanah nasional ini dibangun berdasarkan prinsip-prinsip hukum adat, sebagaimana ditegaskan dalam pembukaan UUPA. (Redi, A, 2017)

Dari perspektif ini, dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan dan kebijakan pemerintah telah berupaya menangani masalah-masalah yang terkait dengan hukum tanah adat. Hukum adat berperan penting sebagai landasan utama, yang kemudian dikembangkan menjadi UUPA. Penjelasan di bagian pembukaan UUPA menjelaskan bahwa hukum adat yang diterapkan telah “disempurnakan dan disesuaikan dengan kepentingan masyarakat modern serta hubungan internasional, sambil mempertahankan nilai-nilai sosialisme Indonesia.” Hal ini menjadikan hukum tanah adat sebagai komponen penting dalam struktur hukum agraria nasional yang berlaku di Indonesia.

Persoalan sengketa tanah sering kali muncul akibat klaim atau keberatan masyarakat. Secara umum, sengketa tanah dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu sengketa hukum dan konflik kepentingan. Sengketa ini terjadi ketika dua atau lebih pihak tidak sepakat mengenai hak atau kepemilikan terhadap suatu tanah, dan perselisihan ini dapat menimbulkan konsekuensi hukum bagi pihak-pihak yang bersangkutan. Sengketa tanah, secara khusus, merujuk pada perselisihan terkait status hukum atas satu atau lebih bidang tanah, yang melibatkan lebih dari satu pihak dengan kepentingan yang sama.

Beberapa sengketa tanah adat muncul antara pihak yang ingin mengembangkan pariwisata dengan masyarakat setempat. Desa Adat Kerobokan sebagai salah satu desa adat di Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung merupakan salah satu Desa Adat yang sudah menjadi tempat aktivitas pariwisata. Berbagai fasilitas pariwisata seperti hotel, restoran, villa telah dibangun oleh para investor di Desa Adat Kerobokan. Mayoritas mata pencaharian masyarakat di Desa Adat Kerobokan dulunya adalah pertanian, namun sejak mulai dibangun akomodasi pariwisata di atas lahan wilayah Desa Adat dan lahan-lahan pertanian milik warga masyarakat, telah merubah orientasi mata pencaharian warga di Desa Adat ini. Pengaruh pariwisata yang masuk di Desa Adat Kerobokan mengakibatkan munculnya berbagai problematika antara Desa adat dengan pelaku jasa pariwisata. Hal ini memerlukan pengaturan yang lebih konkrit yang dilakukan oleh Desa Adat untuk mengatasi problema terkait dengan pengelolaan tanah seiring dengan perkembangan industri pariwisata di masa sekarang ini.

### **Hubungan Masyarakat Adat dan Pelaku Usaha Sektor Pariwisata**

Hubungan antara masyarakat adat dan pelaku usaha sektor pariwisata idealnya dibangun di atas asas saling menguntungkan, kesetaraan, dan penghormatan terhadap hak-hak komunal atas tanah adat. Dalam praktiknya, bentuk kerja sama yang umum dilakukan adalah skema sewa tanah atau kontrak pemanfaatan lahan antara pihak desa adat—melalui Prajuru atau pengurus adat—dengan investor atau pelaku usaha pariwisata. Contoh konkret dapat dilihat dari pengelolaan tanah oleh Desa Adat Kerobokan, yang memanfaatkan tanah ulayat untuk kegiatan industri jasa pariwisata melalui skema sewa kontrak. Skema ini sejalan dengan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penggunaan Tanah Penguasaan Pemerintah Daerah yang mengatur bahwa sewa tanah dilakukan untuk mengoptimalkan pendayagunaan tanah dalam rangka

## ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lebih lanjut, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat menegaskan bahwa tanah adat merupakan bagian dari palemahan adat yang memiliki fungsi tidak hanya ekonomi, tetapi juga adat, keagamaan, tradisi, dan budaya, sehingga setiap perubahan status atau fungsi tanah harus disepakati secara musyawarah melalui Paruman Desa Adat atau Banjar Adat setempat.

Permasalahan yang dihadapi adalah bagaimana pemerintah daerah dapat merumuskan strategi yang efektif melalui penggunaan dua jenis kewenangan, yaitu pengelolaan lahan dan pariwisata, dalam rangka pengembangan destinasi wisata alam. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Pariwisata, yang memberikan pedoman dalam pengelolaan sektor tersebut. Salah satu peran penting pemerintah dan pemerintah daerah dalam hubungan antara manusia dan tanah adalah memastikan kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah. Undang-Undang Pokok Agraria mulai diberlakukan sejak 24 September 1960, setelah UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960) disahkan sebagai peraturan dasar yang mengatur agraria. Dalam Pasal 2 ayat (3) UUPA disebutkan bahwa hak penguasaan negara hanya dapat diterapkan terhadap daerah otonom dan masyarakat hukum adat jika diperlukan, selama tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan sesuai dengan peraturan pemerintah (Hasanah, 2019).

Pemerintah menyadari bahwa kepastian hukum terkait kepemilikan tanah sangat penting bagi kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, Pasal 19 UUPA menegaskan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin adanya kepastian hukum. Pelimpahan kewenangan pengelolaan tanah dari negara bersifat *medebewind*, yang berarti segala sesuatu dilakukan sesuai kebutuhan tanpa mengorbankan kepentingan nasional.

Namun, realisasi kemitraan yang ideal tersebut sering kali dihadapkan pada tantangan struktural, salah satunya adalah belum optimalnya sinkronisasi antara norma-norma dalam Undang-Undang Pokok Agraria dengan peraturan mengenai kewenangan pemerintah daerah. Ketidaksinkronan ini berdampak pada terbatasnya kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola dan memberikan kepastian hukum atas lahan yang digunakan untuk sektor pariwisata, terutama ketika melibatkan tanah adat. Padahal, pengelolaan lahan di tingkat lokal tidak bisa dilepaskan dari kebutuhan hidup masyarakat



dan tata guna lahan yang mencerminkan interaksi antara kondisi fisik wilayah dengan kegiatan sosial ekonomi masyarakat setempat, termasuk masyarakat adat.

Di sisi lain, pelaku usaha di sektor pariwisata membutuhkan jaminan kepastian hukum dan kejelasan hak guna tanah agar dapat berinvestasi secara berkelanjutan. Oleh karena itu, dibutuhkan perangkat hukum tertulis yang tidak hanya mengatur aspek legal formal, tetapi juga mengintegrasikan nilai-nilai lokal, adat istiadat, serta keunikan budaya sebagai potensi unggulan pariwisata. Hal ini sejalan dengan mandat Lampiran I huruf J Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, di mana pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk pengadaan tanah demi kepentingan umum termasuk pembangunan kawasan wisata strategis, yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun, pelaksanaan kebijakan tersebut tidak boleh mengabaikan suara masyarakat adat sebagai pemilik sah dan penjaga tanah secara turun-temurun.

Ketimpangan kepentingan antara pelaku usaha dan masyarakat adat dapat menimbulkan kesenjangan sosial dan kerusakan lingkungan jika tidak diantisipasi dengan regulasi yang berpihak pada masyarakat lokal. Di sinilah peran pemerintah daerah menjadi sangat penting, tidak hanya sebagai fasilitator pembangunan, tetapi juga sebagai perancang kebijakan yang mampu membaca realitas sosial dan budaya masyarakatnya. Pemerintah daerah harus mampu membangun dialog antara pelaku usaha dan masyarakat adat, memetakan potensi konflik, dan merumuskan kebijakan yang menjamin keberlanjutan lingkungan, keadilan sosial, dan kesejahteraan bersama. Dengan demikian, hubungan antara masyarakat adat dan pelaku usaha sektor pariwisata tidak hanya berjalan dalam kerangka ekonomi, tetapi juga memperkuat posisi budaya dan sosial masyarakat adat dalam proses pembangunan.

### **Solusi Pembangunan Tempat Wisata di Tanah Adat**

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menentukan “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat”. Ketentuan tersebut dimaksudkan dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke IV yaitu Negara memajukan kesejahteraan umum. 15 Pengelolaan tanah desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat desa serta meningkatkan pendapatan desa.

## **ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT**

Tanah desa yang merupakan salah satu kekayaan desa perlu dikelola dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, dijelaskan dalam Pasal 4 bahwa Hak Pengelolaan dapat berasal dari Tanah Negara dan Tanah Ulayat. Keberadaan Hak Pengelolaan bukan merupakan hak atas tanah yang didasarkan pada undang-undang (dalam hal ini UUPA), tetapi merupakan hak yang didasarkan pada peraturan di bawah undang-undang, yaitu berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Menguasai Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Peraturan Menteri ini memperkenalkan istilah Hak Pengelolaan untuk pertama kalinya. Dalam perkembangannya, Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 diubah dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang antara lain mengatur mengenai badan-badan hukum yang dapat diberikan Hak Pengelolaan, yaitu instansi pemerintah termasuk pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), PT Persero, Badan Otorita dan badan-badan hukum pemerintah lainnya yang ditunjuk oleh Pemerintah.

Dalam konteks pembangunan tempat wisata di tanah adat, penting untuk memastikan bahwa proses perencanaan dan pelaksanaannya melibatkan masyarakat adat sebagai pemilik hak ulayat. Hal ini sejalan dengan prinsip partisipatif dan penghormatan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat sebagaimana dijamin dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia." Oleh karena itu, pembangunan tempat wisata di tanah adat harus dilakukan melalui mekanisme musyawarah, perjanjian tertulis yang adil, serta pemberian manfaat ekonomi langsung kepada masyarakat adat sebagai bentuk perlindungan dan penghormatan atas hak-haknya.

Salah satu bentuk solusi pembangunan tempat wisata di tanah adat dapat dilihat dari praktik pengelolaan tanah oleh Desa Adat Kerobokan. Tanah adat tersebut

dimanfaatkan untuk kegiatan industri jasa pariwisata melalui mekanisme sewa kontrak antara Prajuru Desa Adat dengan pihak investor. Model kerja sama ini memberikan ruang bagi masyarakat adat untuk tetap memiliki kontrol atas tanahnya sekaligus mendapatkan manfaat ekonomi. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 7 Tahun 2018 yang mengatur bahwa sewa tanah dapat dilakukan untuk mengoptimalkan pemanfaatan tanah yang belum digunakan dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat menegaskan bahwa tanah adat sebagai bagian dari palemahan adat memiliki nilai adat, keagamaan, budaya, dan ekonomi, sehingga setiap perubahan status atau fungsinya harus melalui kesepakatan bersama melalui Paruman Desa Adat atau Banjar Adat. Contoh ini menunjukkan pentingnya pendekatan partisipatif dan berbasis kesepakatan dalam pembangunan di wilayah adat. (Julianti, 2023)

Salah satu solusi penting dalam pembangunan tempat wisata di tanah adat adalah melalui integrasi tanah adat ke dalam Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) yang berpihak pada kepentingan masyarakat adat. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang menegaskan bahwa kebijakan tata ruang harus dilaksanakan melalui perencanaan ruang yang menghasilkan RTRW di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota sebagai pedoman dalam pemanfaatan ruang dan pengendalian sumber daya alam di dalamnya. Dalam konteks tanah adat, perencanaan RTRW harus mempertimbangkan tiga aspek utama, yaitu efisiensi, keadilan, dan keberlanjutan. Aspek efisiensi berarti pemanfaatan ruang adat untuk pariwisata harus memberikan manfaat ekonomi langsung kepada masyarakat adat melalui skema kerja sama atau sewa yang adil. Aspek keadilan dan akseptabilitas publik menuntut agar setiap perubahan peruntukan ruang adat dilakukan melalui proses musyawarah adat seperti paruman atau rapat desa adat guna menjamin legitimasi sosial. Sementara itu, aspek keberlanjutan bertujuan agar pengembangan wisata tidak merusak nilai budaya, tradisi, dan kelestarian lingkungan yang menjadi bagian tak terpisahkan dari identitas masyarakat adat. Dengan demikian, pembangunan tempat wisata di tanah adat dapat berjalan selaras dengan perlindungan hak-hak masyarakat adat serta menciptakan kemakmuran yang berkeadilan dan berkelanjutan.

# **ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT**

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Tanah memiliki peranan yang sangat penting bagi manusia, khususnya bagi masyarakat adat, karena tanah tidak hanya menjadi tempat tinggal dan sumber penghidupan, tetapi juga tempat peristirahatan terakhir ketika seseorang meninggal. Beberapa sengketa tanah adat sering kali muncul antara pihak-pihak yang berusaha mengembangkan sektor pariwisata dengan penduduk lokal yang tinggal di wilayah tersebut. Pemerintah daerah belum sepenuhnya mampu mengoptimalkan strategi pengelolaan tanah dan pariwisata sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dikarenakan peraturan mengenai pertanahan masih merujuk pada Undang-Undang Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, yang menetapkan bahwa pengelolaan tanah merupakan kewenangan pemerintah pusat dan hanya bisa dialihkan kepada daerah dengan kondisi tertentu. Belum adanya sinkronisasi antara norma dalam Undang-Undang Agraria dan peraturan terkait dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah mengenai kewenangan pengelolaan tanah menyebabkan pemerintah daerah belum memanfaatkan sepenuhnya kewenangan penggunaan tanah. Kepastian hukum atas hak atas tanah menjadi salah satu tanggung jawab utama pemerintah pusat maupun daerah dalam mengatur hubungan masyarakat dengan tanah. Undang-Undang Agraria Nasional mulai berlaku pada 24 September 1960, ketika Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) disahkan menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Pasal 2 ayat (3) UUPA mengatur bahwa hak menguasai oleh negara hanya dapat diterapkan pada daerah otonom dan masyarakat hukum adat apabila diperlukan, dengan syarat tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan sesuai dengan peraturan pemerintah. Untuk mengatasi masalah pengembangan pariwisata di tanah adat, diperlukan beberapa strategi yang efektif. Salah satunya adalah dengan mengikuti pendekatan hierarki efek, yang dapat membantu menciptakan komunikasi yang lebih baik antara para pemangku kepentingan terkait.

## **DAFTAR REFERENSI**

- Butarbutar, J. (2019). Kepastian Dan Perlindungan Hukum Terhadap Pemegang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria. *Jurnal Hukum Kaidah: Media Komunikasi dan Informasi Hukum dan Masyarakat*, 19(1), 74-84.

- Hasanah, U. (2012). Status kepemilikan tanah hasil konversi hak barat berdasarkan UU no. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok Agraria dihubungkan dengan PP No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 3(1).
- Hsb, A. M. (2019). Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Ismail, I., Abdurrahman, A., & Sufyan, S. (2015). Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 17(1), 1-18.
- Julianti, L., & Sudirga, I. M. (2023). Implementasi Pengelolaan Tanah di Desa Adat Kerobokan untuk Kegiatan Industri Pariwisata. *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, 12(2), 452-464.
- Lavidge, R. J., & Steiner, G. A. (1961). A model for predictive measurements of advertising effectiveness. *Journal of marketing*, 25(6), 59-62.
- Nasir, G. A. (2018). Mengawal Pengakuan Dan Eksistensi Hak Ulayat/Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Prosiding Seminar Nasional & Call for Papers Hukum Transendental.
- Redi, A., Prianto, Y., Sitabuana, T. H., & Adhari, A. (2017). Konstitusionalitas Hak Masyarakat Hukum Adat atas Hak Ulayat Rumpon di Provinsi Lampung. *Jurnal Konstitusi*, 14(3), 463-488.
- Simanjuntak, B. A. (2015). *Arti dan Fungsi Tanah bagi Masyarakat Batak Toba, Karo, Simalungun (Edisi Pembaruan)*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Sumiati, N. W., Widyatmaja, G. N., & Rahyuda, I. (2019). Kajian Dampak Keberadaan Usaha Akomodasi Pariwisata Terhadap Aspek Lingkungan, Sosial Budaya, Dan Ekonomi Di Kawasan Pariwisata Amed Kabupaten Karangasem, Bali. *Jurnal Kepariwisata Dan Hospitalitas,[SL]*, 2(3), 175-194.
- Susilo, R. K. D., & Dharmawan, A. S. (2021). Paradigma pariwisata berkelanjutan di indonesia dalam perspektif sosiologi lingkungan. *Jurnal Indonesia Maju*, 1(1), 49-64.
- Syukur, M. (2020). Analisis Yuridis Permenag Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Eksistensi Hak Ulayat Dalam Hukum Agraria Nasional. *Dinamika: Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum*, 26(8), 951-965.

## **ANALISIS HUKUM PERTANAHAN TERKAIT PEMBANGUNAN DESTINASI WISATA DI TANAH ADAT**

- Verawati, R., Salshadilla, W. V. R., & Al-Fatih, S. (2020). Kewenangan dan peran peraturan daerah dalam menyelesaikan sengketa agraria. *Ekspose: Jurnal Penelitian Hukum dan Pendidikan*, 19(2), 1109-1121.
- Wulandari, N. A., Kartini, D. S., & Yuningsih, N. Y. (2021). Akselerasi Pengembangan Destinasi Wisata Danau Toba (Studi Realisasi Prinsip Good Governance Pada Badan Pelaksana Otorita Danau Toba). *Moderat: Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan*, 7(3), 512-533.