

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Kebudayaan Bali merupakan salah satu dari kebudayaan Nusantara yang sangat unik dengan jati diri yang khas. Jati diri tersebut merupakan rajutan fisik, kelembagaan, dan gaya berfikir lokal, terpadu dengan sistem kepercayaan, komunitas, dan filosofi. Nilai-nilai seperti keharmonisan, spiritual, apresiasi estetik, solidaritas dan keseimbangan merupakan ciri utama kebudayaan Bali yang didukung oleh sebagian besar penduduknya yang menganut agama Hindu. Nilai-nilai tersebut sangat terkenal di seluruh dunia terutama konsep spiritual yang kuat sehingga membuat Bali terkenal.

Kebudayaan merupakan bagian kehidupan masyarakat Bali. Budaya masyarakat Bali menjadi daya tarik yang paling dominan dalam perkembangan pariwisata di Bali. Hal ini dapat terwujud karena masyarakat Bali selalu memperkenalkan, melestarikan dan meningkatkan mutu objek dan daerah tujuan wisata (selanjutnya disebut DTW), mempertahankan norma-norma dan nilai-nilai budaya agama dan kehidupan alam Bali. Bali diindentikan dengan kebudayaan dan adat yang dimiliki oleh masyarakatnya. Salah satu yang utama dalam penyangga kebudayaan di Bali, yaitu Desa Pakraman<sup>1</sup>, yang sebelumnya disebut Desa Adat<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Nama Desa Pakraman berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman . Dalam Pasal 1 angka 4 disebutkan “Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat

Desa menurut Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa), desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah dan batas wilayah yang jelas, berwenang dalam mengatur serta mengurus masalah pemerintahan sendiri, memiliki kepentingan setempat berdasarkan prakarsa masyarakat itu sendiri, memiliki hak asal usul, serta memiliki hak yang diakui dan juga dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>3</sup>

Dalam lingkungan masyarakat adat Bali, dikenal sebagai “Desa Adat” yang mengorganisasi masyarakat secara bulat. Eksistensi desa adat betul-betul kuat dan sangat dominan. Bahkan hampir menjangkau seluruh aspek kehidupan. Desa adat semakin berpegang pada suatu sarana yang disebut juga *Pura Kahyangan Tiga*. *Pura Kahyangan Tiga* meliputi Pura Dalem, Pura Puseh dan Pura Desa.<sup>4</sup>

---

hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri”

<sup>2</sup>Nama Desa Adat berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Bali Nomor 6 Tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang dalam Pasal 1 huruf e disebutkan “Desa Adat sebagai Desa Dresta adalah kesatuan masyarakat hukum adat di Provinsi Daerah Tingkat I Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata karma pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga (kahyangan desa)* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri”.

<sup>3</sup> Pasal 1 angka 1 UU Desa, Desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495)

<sup>4</sup> Tjok Raka Dherana, *Pembinaan Awig-awig Desa*, (Jakarta: Parisada Hindu Dharma Pusat, 1974), hlm. 8, tiap desa di Bali mengandung tiga unsur kahyangan tiga, konkritisasi tempat pemujaan Sang Hyang Widi Wasa, Tuhan Yang Maha Esa yang manifestasi dalam *Tri Sakti, Tri Murti* – karang desa, sebagai konkritisasi proyeksi dari adanya *bhuwana* yang tunduk dibawah kekuasaan hukum

Desa Pakraman di Bali adalah satu masyarakat hukum yang memiliki otonomi asli, yaitu kewenangan untuk mengatur atau mengurus rumah tangganya sendiri, kekuasaan yang terlahir dari desa itu sendiri dan tidak dari kekuasaan lain yang lebih tinggi. Apabila otonomi dari Desa Pakraman dijabarkan lebih lanjut dapat dilihat bahwa setidaknya-tidaknya ada tiga jenis kekuasaan yang melekat pada otonomi tersebut yaitu :

- a. Kekuasaan untuk menetapkan aturan-aturan hukum yang mesti diperhatikan dan ditaati oleh setiap bagian dari masyarakat tersebut;
- b. Kekuasaan untuk menyelenggarakan tata kehidupan masyarakat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan warga;
- c. Kekuasaan untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi di kalangan warga.<sup>5</sup>

Pengertian Desa Adat dan Desa Pakraman tidak jauh berbeda. Desa Pakraman merupakan perkumpulan masyarakat Hindu yang terdapat di Provinsi Bali yang menurut kesatuan wilayah tempat tinggal serta spiritual keagamaan yang sangat mendasar bagi pola hubungan dan pola interaksi sosial masyarakat Bali, serta memiliki otonomi yaitu memiliki wilayah dan harta kekayaan serta berhak menata rumah tangga sendiri. Desa pakraman sebagai *self governing community*, merupakan bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Istilah dan

---

teritorial bale agung karma adat sebagai suatu kesatuan hidup yang terorganisir secara rapi dalam wilayah kesatuan territorial bale agung, secara *selungsung sabhayantaka* bersama-sama melaksanakan *panca yadnya* dan seluruh aspek kehidupan masyarakat untuk *mahayu hayuning bhuwana* atas landasan etis agama *Tri Pramana : Bayu, Sabda, dan Idep. Kahyangan tiga* dimulai oleh sejak Empu Kuturan abad X di setiap desa di Bali.

<sup>5</sup>Wirta Griadhi, *Peranan Otonomi Desa Adat dalam Pembangunan*, (Denpasar: Kertha Patrika, 1977), hlm. 50

konsep otonomi asli itu sendiri terbangun berdasarkan ilham dari pengertian Desa Pakraman. Desa pakraman mengatur dan mengelola sendiri dengan kekayaan sendiri tanpa campur tangan Negara. Desa pakraman tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh Negara. Desa Pakraman merupakan bentuk desa asli yang masih tersisa sebagai suatu bentuk komunitas sosial, yaitu suatu kesatuan sosial yang memiliki wilayah, warga dan sistem pemerintahan komunitas yang stabil dan berkelanjutan.

Dengan otonomi desa yang dimiliki oleh Desa Pakraman, maka Desa Pakraman tidak saja mengurus peran-peran sosial budaya dan keagamaan, melainkan juga peran ekonomi dalam mensejahterakan masyarakat dengan berpedoman pada *awig-awig*<sup>6</sup>.

*Awig-awig* Desa Pakraman merupakan patokan dalam melakukan tingkah laku, baik yang bersifat tertulis ataupun tidak tertulis, yang dibuat oleh karma Desa Pakraman berdasarkan rasa keadilan dan kepatuhan yang hidup dalam masyarakat. Dengan fungsi dan otonomi yang dimiliki Desa Pakraman yang dipayungi oleh *awig-awig* sehingga sampai saat ini, desa pakraman tetap eksis dalam menjaga hubungan mereka dengan *krama* (anggota dari desa pakraman), Tuhan, dengan *krama* desa sesama *krama* desa dan antara krama desa dengan lingkungannya, termasuk dalam pengelolaan harta kekayaan desa pakraman serta pengelolaan kekayaan budaya masyarakat Bali.

---

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 11, Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman disebutkan : *Awig-awig* adalah aturan yang dibuat oleh krama desa dan atau *banjar* pakraman yang dipakai sebagai pedoman dalam pelaksanaan *Tri Hita Karana* sesuai dengan desa mawacara dan dharma agama di desa pakraman/ banjar pakraman masing-masing

Hubungan antara warga desa ini, meliputi aturan-aturan yang dibuat secara tertulis oleh masyarakat yang dituangkan dalam bentuk *awig-awig*, yang mengatur mengenai batas suatu desa (pekarangan), *pitra yadnya* yaitu warga masyarakat harus mematuhi dalam hubungan keagamaan melalui upacara-upacara di tempat persembahyangan desa.<sup>7</sup> Hubungan antarwarga ini menonjol juga didalam hal mematuhi kebiasaan dalam pergaulan hidup yang perlu dihormati (*sima*) dapat dalam bentuk tata susila maupun sopan santun hidup dalam pergaulan di desa, yang dianggap patut.

Bentuk pengaturan hubungan hidup dalam menciptakan kerukunan sebagai wadah peraturan tertulis (*awig-awig*) termasuk pula yang tidak tertulis, tetapi sedemikian rupa ditaati secara turun temurun (*sima*). *Sima* merupakan gambaran tingkah laku yang dianggap patut dalam kelompok masyarakat itu, sebagai batasan terhadap tingkah hidup yang dipandang sewajarnya dan perlu dilaksanakan dan diindahkan bahkan harus dilaksanakan sebagai pegangan kepatuhan tanpa adanya suatu paksaan dari siapapun juga.<sup>8</sup> Hubungan antara masyarakat dengan kelompok masyarakat, berupa terbentuknya kebulatan tindakan dalam hal-hal masyarakat berhadapan dengan kerja adat (perkawinan,

---

<sup>7</sup>*Awig-awig* diangkat menjadi terminologi yuridis (hukum adat Bali) terutama sejak diadakan seminar tentang *awig-awig* pada bulan September 1969 di Bali oleh Fakultas Hukum Universitas Udayana dengan Pemda Bali. Sebelum itu F.A. Liefrinck, ***Bali en Lombok***, (Amsterdam: De Bussy, 1927), hlm 285 pernah memperkenalkan terminologi yuridis *awig-awig*. Fakta empiris menunjukkan sejumlah desa kuno di Bali mempunyai *awig-awig* dan menyebut dalam dirinya, untuk dirinya adalah *awig-awig* seperti di desa Batudinding. Tjok Raka Dherana, ***Pembinaan Awig-awig Desa Dalam Tertib Masyarakat***, (Jakarta: Parisada Hindu Dharma Pusat, 1974), hlm. 8 menyebutkan *awig-awig* mengatur hak dan kewajiban masyarakat dengan disertai suatu reaksi dan lazimnya tertulis.

<sup>8</sup> Suatu kebiasaan yang diikuti dalam masyarakat, terdapat empat : *kuno dresta* merupakan kebiasaan yang berlaku sejak dulu, *loka dresta* merupakan suatu yang umum berlaku biasanya di suatu daerah tertentu, *sastra dresta* merupakan sastra yang ditulis dalam mengatur tingkah laku masyarakat dipandang patut dan diikuti, *desa dresta* merupakan ketentuan tidak tertulis diadakan di suatu desa dan sering disebut *sima*. Tjok Raka Dherana, 1974, ***Ibid.***

*pengabenan, metelubulanan*, bahkan kematian) yang secara keseluruhan secara bulat disebut sebagai adat pesuka-duka.

Masyarakat umumnya berusaha menerapkan keseimbangan hubungan antara warga masyarakat itu sendiri. Dalam meningkatkan ikatan masyarakat dengan kelompok masyarakat serta keseimbangan hubungan masyarakat secara keseluruhan dengan alam dan Tuhan. Kehidupan masyarakat adat di Bali yang berdasarkan kepada tiga hal yaitu dalam filsafat Agama Hindu yang disebut sebagai *Tri Hita Karana*. Falsafah ini begitu mendalam mewarnai kehidupan/pola hidup masyarakat Bali. Sehingga kini upaya pengembalian ketimpangan masyarakat selalu didasarkan kepada tiga hal tersebut.<sup>9</sup>

Bali sebagai destinasi wisata sudah terkenal baik di dalam negeri maupun luar negeri. Sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) huruf c Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata (selanjutnya disebut UU Kepariwisata), Pemerintah maupun Pemerintah Daerah memiliki kewajiban untuk memelihara, mengembangkan, dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata<sup>10</sup>.

Obyek wisata di Bali berdasarkan pengelolaannya, dapat diklasifikasikan atas tiga jenis, yaitu :

---

<sup>9</sup> Ida bagus Mantra, *Susila Hindu Dharma*, (Jakarta: Parisada Hindu Dharma Pusat, 1982) hlm. 9, sebagai banding dasar harmoni hubungan manusia dengan manusia, dengan makhluk hidup lainnya, hubungannya dengan Tuhan/Ida Sang Hyang Widi Wasa pencipta alam semesta. Sudharta, 1982, *Sarasamucchaya*, (Jakarta: Parisada Hindu Dharma Pusat, 1982), hlm. 181, tata susila Hindu dibangun atas dasar kebenaran yang Maha Adil, jika bertentangan dengan ini akan timbul ketidak selarasan di dalam makhluk.

<sup>10</sup> Pasal 23 Ayat (1) UU Kepariwisata : c. Memelihara, mengembangkan dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali.

- a. Obyek wisata dibawah pengelolaan pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/ kota);
- b. Obyek wisata dibawah pengelolaan Desa Pakraman;
- c. Obyek wisata dibawah pengelolaan swasta.

Pengelolaan daya tarik wisata yang dilakukan oleh Desa Pakraman dapat diamati pada pola kehidupan masyarakat adat dengan agama Hindu Bali, adat dan budayanya yang menyatu padu dalam suasana yang harmonis. Ikatan ini terwadahi dalam institusi tradisional yang disebut lembaga adat<sup>11</sup>, yaitu desa adat, *banjar*<sup>12</sup>, *subak*<sup>13</sup>, *sekaa*<sup>14</sup> dan sebagainya lembaga ini merupakan basis atau institusi budaya yang bersifat budaya, agama dan ekonomi.

Salah satu objek wisata yang terkenal dibali adalah Tanah Lot, DTW Tanah Lot terletak di Kabupaten Tabanan, Kecamatan Kediri, Desa Adat Beraban. DTW Tanah Lot mulai dikenal sebagai objek wisata andalan di Kabupaten Tabanan oleh wisatawan mancanegara dan domestik sejak tahun 1970-an. Tanah Lot mulanya dikelola swadaya oleh masyarakat dengan sarana

---

<sup>11</sup> Lembaga Adat adalah suatu organisasi kemasyarakatan, baik yang sengaja dibentuk maupun maupun secara wajar telah tumbuh dan berkembang di dalam sejarah masyarakat yang bersangkutan atau dalam hukum adat tertentu.

<sup>12</sup> Banjar adalah suatu organisasi sosial kemasyarakatan yang terdiri dari orang-orang yang bertempat tinggal dalam suatu kesatuan wilayah dibawah desa (sub desa) adat yang memiliki fungsi religious, ekonomi, dan kultur

<sup>13</sup> *Subak* adalah suatu lembaga tradisional, sebagai satu kesatuan dari para pemilik atau para penggarap sawah yang menerima air irigasi dari satu sumber air atau bendungan tertentu. Subak merupakan satu kesatuan ekonomi sosial keagamaan. Tugas warga subak pada umumnya adalah untuk mengatur pembagian air, memelihara dan memperbaiki sarana irigasi, melakukan kegiatan pemberantasan hama, melakukan inovasi pertanian, dan mengkonsepsikan serta mengaktifkan upacara-upacara di bidang pertanian.

<sup>14</sup> *Sekaa* adalah suatu organisasi atau lembaga sukarela atau kelompok sosial yang dibentuk atas dasar tujuan-tujuan tertentu, seperti sekaa manyi, sekaa nandur (dibidang pertanian), sekaa gong, sekaa drama, sekaa angklung, sekaa mendet ( dibidang kesenian), pemaksaan pura, pemeriksaan dadia, pemaksaan panti ( kelompok sosial untuk tempat suci)

dan prasarana yang sangat minim dan hanya dikunjungi oleh wisatawan lokal pada hari-hari libur saja. Namun sekarang Tanah Lot sudah berkembang menjadi objek wisata yang amat terkenal dan selalu ramai dikunjungi tidak hanya hari libur saja, tetapi dihari-hari biasa dengan sarana pendukung yang sudah lebih baik.

DTW Tanah Lot merupakan termasuk *tanah ayahan desa*<sup>15</sup> oleh Desa Pakraman Beraban, namun diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, ketidakadilan dalam penyelenggaraan pengelolaan obyek wisata Tanah Lot terjadi karena pihak yang berhak adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, tetapi juga sebagai akibat dominasi Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dalam penyelenggaraan pengelolaan obyek wisata Tanah Lot.

Berdasarkan ketentuan Pasal 25 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali<sup>16</sup> (selanjutnya disebut Perda Kepariwisata Budaya Bali) dinyatakan :

“Desa pakraman dan/ atau lembaga tradisional lainnya dapat bekerjasama dengan pemerintah daerah melakukan usaha-usaha untuk mencegah aktivitas kepariwisataan yang tidak sesuai dengan kepariwisataan budaya Bali”.

Ketentuan Pasal 25 Perda Kepariwisata Budaya Bali, merupakan penjabaran dari ketentuan Pasal 1 angka 3 UU Kepariwisata yang menyatakan:

---

<sup>15</sup> Menurut Pasal 1 angka 10 Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, menjelaskan bahwa *Tanah ayahan desa pakraman* adalah tanah milik Desa Pakraman yang berada baik di dalam maupun di luar Desa Pakraman (Lembaran Daerah Propinsi Bali Tahun 2001 Nomor 29 Seri D Nomor 29)

<sup>16</sup> Lembaran Daerah Provinsi Bali Tahun 2012 Nomor 2, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Bali Nomor 2



“Pariwisata adalah berbagai macam kegiatan wisata dan didukung berbagai fasilitas serta layanan yang disediakan oleh masyarakat, pengusaha, Pemerintah dan Pemerintah Daerah”.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU Kepariwisataan tersebut, masyarakat, dalam hal ini Desa Pakraman yaitu Desa Pakraman Beraban, diberi hak oleh peraturan perundang-undangan untuk memberikan pelayanan serta menyediakan fasilitas di dalam obyek wisata kepada wisatawan, baik karena obyek wisata tersebut berada di dalam wilayah Desa Pakraman, maupun karena obyek itu merupakan milik Desa Pakraman. Pemerintah Daerah dan Desa Pakraman dapat menyelenggarakan pengelolaan obyek wisata secara bersama-sama tanpa mengedepankan *hegemoni*<sup>17</sup> kekuasaan pemerintah. Pengabaian kedudukan dan fungsi dari Desa Pakraman dalam pengelolaan obyek wisata demikian itu secara berlarut-larut dapat menjadi sumber konflik yang berkepanjangan antara desa Pakraman dengan Pemerintah Daerah. Untuk mencapai keberhasilan serta memberikan keadilan dalam pengelolaan obyek wisata dibutuhkan kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan Desa Pakraman sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 5 huruf c UU Kepariwisataan yang menyatakan :

“Kepariwisataan diselenggarakan dengan prinsip memberi manfaat untuk kesejahteraan rakyat, keadilan, kesetaraan dan proporsionalitas”.

Berbeda dari ketentuan dalam Pasal 5 huruf c UU Kepariwisataan, kerjasama yang dilakukan Pemerintah Daerah dengan Desa Pakraman disini

---

<sup>17</sup> *Hegemoni* merupakan sebuah teori yang dikemukakan oleh **Gramsci** yang menekankan kepemimpinan cultural yang dilaksanakan oleh kelas penguasa. *Hegemoni* merupakan pemaksaan yang dilakukan oleh eksekutif untuk menekan rakyat dalam menjalankan kebijakan tertentu di suatu wilayah, dalam buku I Wayan Wesna, *Pertarungan Politik Hukum Negara Dan Politik Kebudayaan*, (Denpasar: Udayana University Press, 2010), hlm 46

penulis menekankan pada kerjasama yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban, dimana untuk mencegah konflik yang terjadi dalam pengelolaan obyek wisata, sesuai juga dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah<sup>18</sup> (selanjutnya disebut PP Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah) dimana dalam Pasal 2 huruf c menyatakan “Kerjasama daerah dilakukan dengan prinsip sinergi”.

Pengertian sinergi yang terdapat pada Pasal 2 huruf c PP Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah adalah suatu upaya untuk mewujudkan keharmonisan antara Pemerintah, masyarakat dan pihak swasta untuk melakukan kerjasama demi mewujudkan kesejahteraan dalam masyarakat. Demikian juga dalam Pasal 2 huruf d yang menyatakan “Kerjasama daerah dilakukan dengan prinsip saling menguntungkan”. Saling menguntungkan disini adalah pelaksanaan kerjasama daerah harus dapat memberikan keuntungan bagi masing-masing pihak dan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 huruf c dan Pasal 2 huruf d PP Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah, kerjasama antara Pemerintah Daerah dengan Desa Pakraman dapat memberikan keadilan dan kepastian hukum dalam pengelolaan obyek wisata. Kerjasama tersebut juga bermanfaat dalam mencegah Pemerintah Daerah dalam memposisikan Desa Pakraman sebagai penyelenggaraan pengelolaan obyek wisata.

---

<sup>18</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4761

Terdapat beberapa model perjanjian kerjasama dalam pengelolaan obyek wisata di Bali yang dilakukan antara Pemerintah Daerah dengan Desa Pakraman, yaitu:

- a. Perjanjian kerjasama daerah antara Pemerintah Daerah dengan perorangan yang dibuat dihadapan notaris dan ditindak lanjuti dengan peraturan bersama antara Pemerintah Daerah (Bupati) dengan pemilik obyek wisata;
- b. Perjanjian kerjasama daerah yang dibuat dengan model nota kesepakatan antara pemerintah daerah dengan Desa adat, kemudian ditindak lanjuti dengan keputusan Bupati tentang penetapan pelaksanaan pengelolaan obyek dan daya tarik wisata;
- c. Perjanjian kerjasama daerah yang dibuat dengan model surat perjanjian tentang pengelolaan dan pembagian pendapatan dengan perjanjian di bawah tangan;
- d. Perjanjian kerjasama daerah dengan model keputusan Bupati tentang upah pungut pada daya tarik wisata;
- e. Perjanjian kerjasama daerah dengan model perjanjian kerjasama dimana Pemerintah Daerah sebagai pihak pertama kemudian diserahkan kepada badan hukum sebagai pihak pengelolanya dengan pihak ketiga (Desa Pakraman).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> I Wayan Arka, *Desa Adat Sebagai Subyek Hukum Perjanjian*, (Denpasar, Udayana University Press, 2016), hlm. 28

Dalam perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban perjanjian tersebut dibuat dalam bentuk perjanjian di bawah tangan, tanpa adanya peran dari notaris sebagai pejabat umum dalam mengesahkan suatu perjanjian yang mengikat bagi para pihak yang membuatnya. Notaris dalam pembuatan perjanjian ini bertujuan agar tercipta suatu perlindungan hukum dan keadilan terhadap Desa Pakraman Beraban, sehingga apa yang menjadi substansi dari perjanjian tersebut dapat terlaksana dengan baik serta memiliki derajat yang sama tanpa menguntungkan salah satu pihak.

Desa Pakraman Beraban di dalam perjanjian kerjasama baik yang I maupun II tidak mendapatkan hak yang sepatutnya dalam perjanjian tersebut. DTW Tanah Lot itu terdapat Pura Luhur Tanah Lot yang perlu diadakan *odalan* (upacara keagamaan) setiap enam bulan sekali serta perlu dijaga dan dilestarikan kesucian dari Pura Luhur Tanah Lot tersebut, sehingga merugikan dan tidak memberikan keadilan bagi Desa Pakraman beraban dan perjanjian kerjasama tersebut tidak mencerminkan keadilan dan keseimbangan yang selaras dengan hukum perjanjian. Perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak mencerminkan keadilan dan keseimbangan, apabila dilihat dari pembagian hasil dan tugas yang dapat dilihat dalam Pasal 8 dan Pasal 9 Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Nomor 12 Tahun 2011 tentang pengelolaan daya tarik wisata Tanah Lot. Pasal 8 yang menyatakan : Pasal 8 Biaya

- (1) Biaya pengelolaan Daya Tarik Wisata Tanah Lot terdiri dari biaya operasional manajemen dan biaya promosi dan pengembangannya;
- (2) Biaya operasional manajemen dianggarkan setiap tahun berdasarkan rapat badan pengelola dan ditetapkan dengan keputusan Ketua Umum Badan Pengelola;
- (3) Biaya pengembangan dan biaya promosi ditetapkan sebesar 15% (lima belas persen) dari penerimaan bruto setelah dikurangi biaya operasional manajemen;
- (4) Biaya pengembangan dan biaya promosi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dikelola oleh manajemen operasional dan dipertanggung jawabkan kepada pihak pertama dan pihak kedua;
- (5) Perubahan biaya operasional manajemen dilakukan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali berdasarkan rapat badan pengelola;
- (6) Penggunaan biaya operasional manajemen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan untuk gaji/upah pengurus dan/atau karyawan/karyawati manajemen operasional, honor pengurus badan pengelola, biaya rutin dan biaya lain-lain yang sah.

Pasal 9: Pembagian hasil:

- (1) Bahwa dari hasil pendapatan bruto setelah dikurangi dengan biaya-biaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, maka para pihak sepakat mengatur hasil pembagiannya sebagai berikut:
  - (a) Pemerintah Kabupaten Tabanan sebesar 58% (lima puluh delapan persen);
  - (b) Desa Pakraman Beraban sebesar 24% (dua puluh empat persen);
  - (c) Pura Luhur Tanah Lot sebesar 7,5% (tujuh koma lima persen);
  - (d) Pura-pura terkait di kawasan tempat Daya Tarik Wisata Tanah Lot sebesar 4% (empat persen); dan
  - (e) Desa Pakraman se-kecamatan Kediri sebesar 6,5% (enam koma lima persen).

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis ingin melakukan penelitian lebih lanjut yang dibuat dalam bentuk Tesis, dengan judul :

**“Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan Dengan Desa Pakraman Beraban Dalam Perspektif Keadilan dan Kepastian Hukum”**

## 1.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang telah diuraikan diatas, dapat dirumuskan permasalahan yang menjadi pokok kajian adalah sebagai berikut :

1. Apakah bentuk dan substansi perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban telah memenuhi syarat dalam hukum perjanjian ?
2. Mengapa perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak memberikan keseimbangan hak bagi para pihak dalam perjanjian tersebut ?
3. Bagaimana perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban dimasa mendatang ?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, peneliti ingin mendapatkan sebuah tujuan penelitian yang selaras dengan rumusan masalah yang ada, karena tujuan pada dasarnya adalah mengungkapkan apa yang hendak dicapai peneliti dari penelitiannya.<sup>20</sup> Maka tujuan penulis ini adalah :

- a. Untuk menganalisis bentuk dan substansi perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban telah memenuhi syarat dalam hukum perjanjian;
- b. Untuk menganalisis perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman

---

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1997), hlm 34

Beraban tidak memberikan keseimbangan hak bagi para pihak dalam perjanjian tersebut;

- c. Untuk mengkaji dan menganalisis perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban dimasa mendatang.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat praktis**

Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan untuk menambah wawasan khususnya dalam hukum perjanjian.

Bagi notaris, penelitian ini diharapkan akan dapat menjadi landasan dalam membuat perjanjian kerjasama maupun perjanjian lain.

Bagi masyarakat Bali khususnya masyarakat yang berada di Kabupaten Tabanan sebagai masukan agar dapat mengetahui bentuk perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban dalam bidang pengelolaan pariwisata Tanah Lot.

### **1.4.2 Manfaat teoritis**

Hasil penelitian ini ditujukan untuk mengembangkan ilmu hukum pada umumnya, pengembangan hukum perjanjian dan pengembangan hukum Adat Bali.

### 1.5 Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan sebelumnya yang menyangkut masalah “Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Dalam Perspektif Keadilan dan Kepastian Hukum”. Penulis tidak menemukan Tesis maupun karya tulis lainnya yang meneliti tentang judul tersebut, namun penulis membandingkan beberapa tesis yang mengangkat permasalahan terkait, yaitu:

**Tabel 1. Perbandingan dengan hasil penelitian terdahulu**

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Rumusan masalah penelitian	Hasil
1	Azlan, S.H, Universitas Diponegoro, Semarang 2008	Pelaksanaan Perjanjian Kerjasama Investasi Antara Investor dengan Perusahaan Pialang Berjangka	Penelitian ini membahas tentang pelaksanaan perjanjian kerjasama investasi antara investor dengan perusahaan pialang berjangka dengan rumusan masalah Bagaimana pelaksanaan perjanjian kerjasama investasi antara investor dengan perusahaan Pialang Berjangka dan apakah perjanjian kerjasama investasi antara investor dengan perusahaan Pialang Berjangka tersebut telah memberikan perlindungan hukum pada kepentingan investor	Pelaksanaan investasi di bursa berjangka dilakukan dalam beberapa tahap yaitu Tahap Pengenalan Bursa Berjangka, Tahap Perjanjian Kerjasama Investasi yang terdiri dari masa pemberitahuan tentang bursa berjangka oleh pialang, masa pemrosesan data nasabah serta terakhir pembuatan kesepakatan tentang investasi dan penandatanganan perjanjian kerjasama investasi dan yang terakhir yaitu pelaksanaan investasi itu sendiri, dimana pengawasan diri nasabah sangat diperlukan agar apa yang diinvestasikan



				berjalan sesuai dengan apa yang diinginkan investor.
2	Fathi Hanif, S.H, Universitas Indonesia, Jakarta, 2011	Aspek hukum perjanjian kerjasama PT. Garuda Indonesia (persero) dengan wwf Indonesia tentang rehabilitasi hutan di taman nasional sebangau Kalimantan Tengah	Penelitian ini membahas tentang Aspek hukum perjanjian kerjasama PT. Garuda Indonesia (persero) dengan wwf Indonesia tentang rehabilitasi hutan di taman nasional sebangau Kalimantan Tengah dengan rumusan masalah Bagaimana ketentuan perundang-undangan dibidang kehutanan mengatur tentang kegiatan rehabilitasi hutan di Taman Nasional	Ketentuan perundang-undangan dibidang kehutanan telah mengatur tentang kegiatan rehabilitasi hutan termasuk di Taman Nasional. Pengaturan tersebut tercantum dalam ketentuan Undang-undang No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-undang No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumber daya alam hayati dan Ekosistemnya. Dalam kedua undang-undang tersebut secara jelas disebutkan bahwa pengelolaan hutan Indonesia termasuk kekayaan alam yang terdapat di dalamnya dimiliki oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

## 1.6 Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan landasan bagi peneliti dalam melakukan kajian atau analisis yang diperoleh dalam berbagai literatur terhadap kasus Hukum yang konkret. Teori dan/atau konsep diharapkan akan memberi wawasan berpikir untuk menemukan sesuatu yang benar sesuai dengan tujuan penelitian.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: Mandar Maju,1994), hlm. 27

### 1.6.1 Teori Keadilan

Dalam teori keadilan penulis membahas dan menganalisis tentang keadilan bagi Desa Pakraman Beraban dalam pengelolaan DTW Tanah Lot dalam perjanjian kerjasama dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan.

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan atau sasaran yang hendak dicapai. Secara umum, tujuan utama hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, yaitu menciptakan ketertiban dan keseimbangan. **Algra** berpendapat :

Dengan menciptakan ketertiban dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan dilindungi. Artinya hukum dalam mencapai tujuannya itu bertugas membagi hak dan kewajiban antara perorangan di dalam masyarakat, membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>22</sup>

**Fries** memberikan definisi hukum yang di dalam definisi itu tersirat kata keadilan, merupakan :

Hukum memerintahkan apa yang patut, menyuruh apa yang baik, melarang apa yang tidak adil, membolehkan apa yang adil dan kadang-kadang juga apa yang tidak adil karena takut akan hal-hal yang lebih buruk.<sup>23</sup>

**Geny** sebagai pendukung teori etis mengatakan bahwa tujuan hukum adalah semata-mata keadilan, tetapi kepentingan daya guna dan kemanfaatan tidak boleh diabaikan sebagai suatu unsur dari pengertian

---

<sup>22</sup> Algra dalam Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Dalam Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2008), hlm. 77

<sup>23</sup> Fries dalam Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1978), hlm. 27

keadilan.<sup>24</sup> Tetapi pendapat **Geny** disanggah oleh **Apeldoorn**, bahwa jika apa yang disebut adil masih tergantung kepada unsur kemanfaatan, maka bukanlah adil. Oleh karena itu tujuan hukum adalah tata tertib dalam masyarakat yang damai dan adil.<sup>25</sup>

Pendapat tersebut mengandung pandangan sama berkenaan tujuan hukum yaitu bahwa tujuan hukum mencakup: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Tetapi yang harus dijawab adalah apa yang dimaksud keadilan. Menurut **N.E Algra** :

Apakah suatu yang itu adil (*rechtvaarding*) lebih banyak tergantung pada kesesuaian dengan hukum (*rechtmatigheid*) dan pandangan-pandangan pribadi seorang penilai. lebih lanjut dikatakan, bahwa kiranya lebih baik tidak mengatakan itu adil, tetapi mengatakan hal itu dianggap adil. Memandang sesuatu itu adil merupakan suatu pendapat nilai secara pribadi.<sup>26</sup>

Keadilan pada hakikatnya adalah memperlakukan seseorang atau pihak lain sesuai dengan haknya. Hak setiap orang harus diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, sama derajatnya, serta sama dalam hal hak dan kewajibannya, tanpa membedakan suku, keturunan dan agamanya.

**Plato** berpendapat bahwa keadilan adalah diluar kemampuan manusia biasa. Sumber ketidakadilan adalah adanya perubahan dalam masyarakat. Plato membedakan keadilan tersebut menjadi dua bagian, yaitu keadilan individual dan keadilan bernegara. Keadilan juga dipahami secara

---

<sup>24</sup> Geny dalam Van Apeldoorn, *Ibid*

<sup>25</sup> Van Apeldoorn, *Ibid*, hlm. 28

<sup>26</sup> N.E. Algra dalam Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Keadilan (Judicialprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm 22

metafisis keberadaannya sebagai kualitas atau fungsi makhluk super manusia, yang sifatnya tidak dapat diamati oleh manusia. Konsekuensinya ialah, bahwa realisasi keadilan digeser ke dunia lain, di luar pengalaman manusia dan akal manusia yang esensial bagi keadilan tunduk pada cara-cara Tuhan yang tidak dapat diubah atau keputusan-keputusan Tuhan yang tidak dapat diduga.<sup>27</sup>

**Aristoteles**, berpendapat keadilan adalah “*a political virtue, by the rules of it, the state is regulated and these rule the criterion of what is right*” (kebijakan politik, dalam suatu Negara selalu diregulasi baik aturan dan kriteria kebenaran dari aturan tersebut). Aristoteles dalam “*Rhetorica*” membedakan dua macam keadilan, yaitu keadilan distributif dan keadilan komutatif. Keadilan distributif adalah keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya (pembagian menurut haknya masing-masing)<sup>28</sup>, keadilan komutatif adalah keadilan yang diberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perorangan.<sup>29</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, maka dapat dijelaskan teori keadilan adalah suatu tindakan dimana setiap orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya dimata hukum. Teori ini digunakan sebagai pisau analisis guna menjawab perumusan masalah yang pertama yaitu mengapa perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot

---

<sup>27</sup> Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum, (Legal Theori)*, Susunan I, diterjemahkan oleh Mohamad Arifin, Cetakan kedua, (Jakarta : PT RajaGrafindo Persada, 1993), hlm. 117

<sup>28</sup> C.S.T Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka: 1986), hlm. 42

<sup>29</sup> *Ibid*

antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak memberikan keseimbangan hak bagi para pihak dalam perjanjian tersebut.

### 1.6.2 Teori Perlindungan Hukum

Teori ini dimaksudkan untuk membahas dan menganalisis tentang perlindungan hukum yang dapat diberikan Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan kepada Desa Pakraman Beraban selaku yang mengelola selama ini objek wisata Tanah Lot.

Menurut **Satijipto Rahardjo**, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang disia-siakan orang lain serta perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat memperoleh hak-hak yang sama diberikan oleh hukum.<sup>30</sup> Tujuan dari perlindungan hukum yang bersifat preventif adalah guna mencegah timbulnya sengketa dalam masyarakat, yang mengarahkan pada tindakan Pemerintah agar berhati-hati dalam mengambil keputusan yang berdasarkan pada diskresi, sedangkan tujuan dari perlindungan hukum yang bersifat represif adalah guna menanggulangi adanya sengketa dalam masyarakat, termasuk penyelesaian melalui lembaga peradilan.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup>Satijipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 54 sedangkan menurut Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm 2 menyatakan perlindungan hukum bagi rakyat merupakan bentuk tindakan Pemerintah yang sifatnya preventif dan represif.

<sup>31</sup> Maria Alfons, *Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak kekayaan Intelektual*, (Malang: Universitas Brawijaya, 2010), hlm 18

Menurut **Philipus M. Hadjon** perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif.<sup>32</sup> Perlindungan hukum yang bersifat preventif merupakan subyek hukum yang diberikan kesempatan untuk mengusulkan pendapatnya sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang sudah pasti. Tujuannya untuk mencegah terjadinya suatu permasalahan.<sup>33</sup> Sedangkan perlindungan hukum yang bersifat represif ini memiliki tujuan untuk menyelesaikan suatu masalah. Penyelesaian perlindungan hukum yang dilakukan oleh pengadilan umum maupun pengadilan administrasi di Indonesia termasuk dalam kelompok perlindungan hukum ini.<sup>34</sup>

Menurut **Setiono**, perlindungan hukum adalah upaya dalam melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, dalam mewujudkan ketertiban serta ketentraman, sehingga manusia dapat merasakan hak-haknya sebagai manusia.<sup>35</sup> Menurut **Muchsin**, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang

---

<sup>32</sup> Philipus M Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1987), hlm. 2

<sup>33</sup> *Ibid*

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 3

<sup>35</sup> Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, (Surakarta; Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2004) hlm. 3

menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.<sup>36</sup>

Perlindungan hukum memiliki makna sebagai suatu perlindungan terhadap sarana hukum ataupun perlindungan yang diperoleh dari hukum, yang bertujuan untuk perlindungan terhadap kepentingan-kepentingan tertentu, yakni dengan cara menjadikan kepentingan yang perlu dilindungi tersebut ke dalam sebuah hak hukum. Dalam suatu ilmu hukum “Hak” disebut juga sebagai hukum subyektif, Hukum subyektif ini merupakan segi aktif dari hubungan hukum yang diperoleh dari hukum obyektif (norma-norma, kaidah, *recht*).

Perlindungan hukum selalu terkait dengan peran dan fungsi hukum sebagai pengatur dan pelindung kepentingan masyarakat, **Bronislaw Malinowski** dalam bukunya berjudul *Crime and Custom in Savage*, mengatakan “hukum tidak hanya berperan di dalam keadaan-keadaan yang penuh kekerasan dan pertentangan, akan tetapi bahwa hukum juga berperan pada aktivitas sehari-hari”.<sup>37</sup>

Pada abad ke-19 di Jerman dikemukakan 2 teori tentang hak yang sangat penting dan sangat besar pengaruhnya, ialah:

- a. Teori yang menganggap hak sebagai kepentingan yang terlindung (*belangen theorie* dari Rudolph von Jhering). Teori ini merumuskan bahwa hak itu merupakan sesuatu yang penting bagi yang

---

<sup>36</sup> Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, (Surakarta; magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, 2003), hlm. 14.

<sup>37</sup> Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum, Cetakan Kedelapan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm 49.

bersangkutan, yang dilindungi oleh hukum. Teori ini dalam pernyataannya mudah mengacaukan antara hak dengan kepentingan. Memang hak bertugas melindungi kepentingan yang berhak tetapi dalam realitasnya sering hukum itu melindungi kepentingan dengan tidak memberikan hak kepada yang bersangkutan.

- b. Teori yang menganggap hak sebagai kehendak yang diperlengkapi dengan kekuatan (*wilsmacht theorie* dari Bernhard Windscheid). Teori ini mengatakan bahwa hak itu adalah suatu kehendak yang diperlengkapi dengan kekuatan yang oleh tata tertib hukum diberikan kepada yang bersangkutan.<sup>38</sup>

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, maka dasarnya teori perlindungan hukum adalah tindakan yang memberikan perlindungan terhadap hak seseorang terhadap tindakan sewenang-wenangan penguasa yang tidak sama dengan peraturan hukum, agar masyarakat dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum. Teori ini akan dipergunakan untuk menganalisis guna menjawab rumusan masalah kedua yaitu Bagaimana perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban.

### **1.6.3 Teori Perjanjian**

Dalam teori perjanjian ini penulis mengemukakan untuk membahas dan menganalisis perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban dalam bidang

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 274-275



pengelolaan pariwisata Tanah Lot sesuai dengan kesepakatan kedua belah pihak.

Perjanjian adalah suatu peristiwa yang menimbulkan serta terdapat ketentuan-ketentuan mengenai hak serta kewajiban antara dua pihak atau dengan perkataan atau ucapan lain, bahwa perjanjian berisi perikatan.<sup>39</sup> Perjanjian tersebut menerbitkan perikatan, oleh karena itu perjanjian merupakan sumber terpenting dalam timbulnya perikatan. Dalam bentuk perjanjian itu baik yang berupa suatu rangkaian kata-kata yang berisi tentang janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis.

Sedangkan menurut **Wirjono Prodjodikoro** “Perjanjian adalah sebagai suatu hubungan hukum mengenai harta benda kekayaan antara dua pihak, dalam mana satu pihak berjanji untuk melakukan sesuatu hal atau untuk tidak melakukan sesuatu hal, sedangkan pihak yang lain berhak menuntut pelaksanaan janji itu”<sup>40</sup>

Menurut **M. Yahya Harahap**, perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih,

---

<sup>39</sup>Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan Yang Lahir Dari Perjanjian*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 5, sedangkan menurut Subekti, 1963, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: PT. Intermasa, 1963), hlm. 1 Mengemukakan bahwa Suatu perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada orang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal. Dari peristiwa ini timbullah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan. Perjanjian ini menimbulkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Dalam bentuknya, perjanjian ini berupa suatu rangkaian perikatan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau di tulis.

<sup>40</sup>Wirjono Projodikoro, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-persetujuan Tertentu*, (Bandung: Sumur, 1891), hlm. 11 sedangkan menurut Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 1990), hlm 78, Perjanjian adalah suatu persetujuan dimana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan harta kekayaan.

yang memberi mengenai hak serta kewajiban bagi pihak lain tentang suatu prestasi.<sup>41</sup>

**R. Setiawan** juga menambahkan perjanjian merupakan suatu perbuatan hukum dimana satu orang atau lebih untuk mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya pada satu orang atau lebih.<sup>42</sup>

**Sri Soedewi Masjchoen Sofwan**, berpendapat bahwa perjanjian merupakan perbuatan hukum dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seorang lain atau lebih.<sup>43</sup>

Perjanjian merupakan suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya pada satu orang lain atau lebih.<sup>44</sup> Perjanjian juga mengakibatkan seseorang mengakibatkan dirinya terdapat orang lain.<sup>45</sup> Ini berarti dari suatu perjanjian lahirlah kewajiban atau prestasi dari satu orang atau lebih orang (pihak) kepada satu lebih orang (pihak) lainnya, yang berhak atas suatu prestasi tersebut.<sup>46</sup>

Dari pendapat-pendapat tersebut, maka dasarnya teori perjanjian adalah hubungan hukum antara dua orang ataupun lebih, yang mengikatkan dirinya untuk mencapai suatu kesepakatan, dimana para pihak yang ada dalam perjanjian tersebut menentukan isi dari perjanjian tersebut dan mengikat untuk mereka yang membuatnya.

---

<sup>41</sup> Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum perjanjian*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 6

<sup>42</sup> R. Setiawan, *Hukum Perikatan-Perikatan Pada Umumnya*, (Bandung: Bina Cipta, 1987), hlm. 49

<sup>43</sup> Sri Sofwan Masjchoen, *Hukum Jaminan di Indonesia*, (Yogyakarta, Alumni, 1999), hlm. 1

<sup>44</sup> Pasal 1313 KUHPerdara

<sup>45</sup> Kartini Muljadi, *Perikatan yang Lahir dari Perjanjian*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 92

<sup>46</sup> *Ibid*

Teori ini dipergunakan dalam menganalisis dan menjawab pertanyaan dari rumusan masalah pertama, kedua dan ketiga yaitu Apakah bentuk dan isi perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban telah memenuhi syarat dalam hukum perjanjian, Mengapa perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak memberikan keseimbangan hak bagi para pihak dalam perjanjian tersebut dan Bagaimana perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban dimasa mendatang.

### **1.7 Desain Penelitian**

Desain penelitian ini menggambarkan alur untuk menjawab 2 (dua) rumusan masalah yang telah dikemukakan oleh penulis, yakni Mengapa perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak memberikan keseimbangan para pihak dalam perjanjian tersebut dan Bagaimana perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban.

Berikut gambaran lengkap desain penelitian tesis ini:

### Latar Belakang

- a. Perjanjian kerjasama Pemerintah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Kecamatan Kediri Nomor 358/ DPBRB/ XI/ 2011 tentang Pengelolaan Daya Tarik Wisata Tanah Lot, Pasal 9 Ayat (1) menyatakan bahwa dari hasil pendapatan bruto setelah dikurangi dengan biaya-biaya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8, maka para pihak sepakat mengatur hasil pembagian sebagai berikut : a) Pemerintah Kabupaten Tabanan sebesar 58%, b) Desa Pakraman Beraban sebesar 24%, c) Pura Luhur Tanah Lot sebesar 7,5%, d) Pura-pura terkait di kawasan Daya Tarik Wisata Tanah Lot sebesar 4%, dan e) Desa Pakraman se kecamatan Kediri sebesar 6,5%
- b. DTW Tanah Lot merupakan termasuk *tanah ayahan desa*, di dalam DTW Tanah Lot terdapat Pura Luhur Tanah Lot setiap 6 bulan diadakan *odalan* (upacara keagamaan) dan dilestarikan kesucian dari Pura Luhur Tanah Lot tersebut, sehingga merugikan dan tidak memberikan keadilan bagi Desa Pakraman beraban dan perjanjian kerjasama tersebut tidak mencerminkan keadilan dan keseimbangan yang selaras dengan hukum perjanjian.

### Rumusan Masalah

1. Apakah bentuk dan isi perjanjian perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban telah memenuhi syarat dalam hukum perjanjian ?
2. Mengapa perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak mengatur keseimbangan para pihak dalam perjanjian tersebut ?
3. Bagaimana perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang mencerminkan berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban dimasa mendatang ?

### Kerangka Teoritik

#### Kerangka Teori :

1. Teori Keadilan
2. Teori Perlindungan Hukum
3. Teori Perjanjian

Metode Penelitian :  
Penelitian Hukum Normatif

HASIL DAN PEMBAHASAN

PENUTUP  
Kesimpulan & Saran

## 1.8 Metode Penelitian

### 1.8.1 Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum<sup>47</sup> normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, disebut juga penelitian perpustakaan atau studi dokumen.<sup>48</sup> Penelitian hukum normatif adalah pemecahan masalah yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas beranjak dari adanya kesenjangan dalam norma atau asas hukum, yang memiliki ciri dengan menggunakan landasan teoritis dan bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>49</sup> Pada penelitian hukum jenis ini, sering juga hukum disebut sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah ataupun norma yang menjadi patokan dalam berperilaku manusia yang dianggap pantas.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Peter Madmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2007), hlm 35, mengatakan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.

<sup>48</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 13. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan –peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.

<sup>49</sup> Bambang Sugiono, *Metodelogi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo, 2009), hlm. 41

<sup>50</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 118

### 1.8.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan perundang - undangan (*statute approach*)<sup>51</sup>, pendekatan konsep (*conseptual approach*) untuk menghasilkan konsep perbaikan, pendapat ahli dari literatur, jurnal, koran, dan artikel dari internet sebagai bahan pendekatan untuk menganalisa.<sup>52</sup> Melalui pendekatan ini maka penulis menggali bahan-bahan hukum, baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan dan untuk selanjutnya penulis menganalisis dan menyimpulkan permasalahan tersebut berdasarkan bahan hukum yang diperoleh. Pendekatan ini dilakukan dengan jalan menelusuri bahan-bahan pustaka, baik literatur, Undang-undang. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan Pemerintah dan teori-teori yang ada.

### 1.8.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dipergunakan dalam penelitian ini dapat dibedakan dalam dua kelompok yaitu:

---

<sup>51</sup> Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2005), hlm. 246 – 249. Pendekatan ini menggunakan Pendekatan Perundang – undangan (*statute approach*) yang memiliki ciri – ciri : 1) *Comprehensive* (norma – norma hukum yang ada di dalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis), 2) *All-inclusive* (kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum), 3) *Sistematic* (di samping bertautan antara satu dengan yang lain, norma – norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkis), Pendekatan Kasus (*cese approach*) dan Pendekatan Konsep (*conseptual approach*) . Selain pendekatan tersebut dalam penelitian hukum normatif juga digunakan beberapa pendekatan lain, yaitu :), Pendekatan Analitis (*analytical approach*), Pendekatan Perbandingan (*comparative approach*), Pendekatan Historis (*historical approach*), Pendekatan Filsafat (*philosophical approach*), Pada hlm. 47, disebutkan tentang kesimpulan dari metode penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Logika keilmuan yang ajeg dalam penelitian hukum normatif dibangun berdasarkan disiplin ilmiah dan cara - cara kerja ilmu hukum normatif, yaitu ilmu hukum yang objeknya hukum itu sendiri.

<sup>52</sup>Metode penelitian dengan pendekatan perbandingan disebut *comparative approach* yaitu membandingkan pendapat ahli untuk melihat suatu masalah

b. Bahan Hukum Primer<sup>53</sup>

Menurut Peter Marzuki, bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>54</sup> Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah;
- c. Undang-undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisataaan;
- d. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa;
- e. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
- f. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Tabanan Tahun 2016-2021 dan;
- g. Perjanjian Kerjasama No 358/DPBRB/XI/2011 tentang pengelolaan daya tarik Tanah Lot.

---

<sup>53</sup>Bahan Hukum Primer adalah data utama yang digunakan untuk mengkaji permasalahan.

<sup>54</sup> Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenada Media, 2005), hlm. 35

### c. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder<sup>55</sup> berupa berupa bahan hukum yang terdiri dari doktrin-doktrin yang ada dalam buku-buku, jurnal hukum, internet, majalah hukum serta Wawancara dengan pihak dari Pemerintah Daerah yaitu dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kabupaten Tabanan, Dinas Pendapatan Kabupaten Tabanan, Dinas Pariwisata Kabupaten Tabanan, dan Bendesa Adat Desa Beraban untuk mendapatkan konfirmasi dan klarifikasi tentang perjanjian kerjasama tersebut yang tidak mencerminkan keseimbangan yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.

#### 1.8.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini dilakukan dengan metode pengumpulan bahan hukum yuridis, melalui studi kepustakaan dan studi dokumentasi. Metode penelusuran bahan hukum ini dilakukan dalam bentuk kajian terhadap literatur, dokumen-dokumen, karya ilmiah dan berita pada internet.

##### a. Bahan Hukum Primer

Didapat dengan cara menggali dokumen-dokumen berupa perjanjian kerjasama serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

---

<sup>55</sup>Bahan Hukum sekunder adalah data yang diperoleh dari studi pustaka atas berbagai penelitian yang ada sebelumnya yang dapat berbentuk laporan penelitian seperti skripsi dan buku-buku literatur serta semua komponen tersebut. tentunya relevan dengan tema yang ada dalam penelitian. Dikutip dari oleh Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti,2004), hlm. 54



#### b. Bahan Hukum Sekunder

Didapat dengan cara mengutip penjelasan dari peraturan perundang-undangan yang terkait, menelusuri pendapat para ahli hukum yang ada di dalam literatur, jurnal mengenai asas-asas hukum serta melalui akses internet untuk tulisan dalam artikel-artikel hukum.

Studi ini mempunyai maksud untuk mendapatkan landasan dari teori yang ada guna mendukung analisis penelitian. Setelah sumber data diperoleh dan dikumpulkan melalui proses identifikasi, kemudian melalui pemikiran yang logis dapat ditarik suatu kesimpulan untuk mendapatkan data yang konkret.

#### **1.8.5 Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Teknik analisis data, yaitu menganalisis data dari bahan hukum primer dan sekunder untuk kemudian data yang diperoleh tersebut diolah dan disusun secara sistematis serta diuraikan, sehingga diperoleh gambaran yang jelas dan lengkap tentang obyek penelitian sehingga diperoleh analisis yang mendalam tentang perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban dalam perspektif keadilan dan kepastian hukum. Data yang diperoleh kemudian dipilih dan diolah dengan menganalisis secara kualitatif yaitu dengan menghubungkan antara data yang ada, yang berkaitan dengan pembahasan dan selanjutnya disajikan secara deskriptif.

Maksudnya data yang telah rampung tadi dipaparkan dengan disertai analisis sesuai dengan teori yang terdapat pada buku-buku, literatur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, guna mendapatkan kesimpulan sebagai akhir dari penulisan tesis ini.

### **1.9 Sistematika Penelitian**

Sistematika penulisan yang digunakan adalah sebagai berikut:

#### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini berisi uraian latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penulisan, kerangka teoritik, desain penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

#### **BAB II : Kajian Pustaka**

Bab ini berisi tinjauan umum tentang perjanjian, kajian umum tentang perjanjian, kajian pustaka tentang Desa Pakraman dan kajian umum tentang kewenangan Pemerintah Daerah.

#### **BAB III : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini membahas dan mengkaji tentang perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak memberikan keseimbangan para pihak dalam perjanjian tersebut dan perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban.

#### BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menguraikan kesimpulan seluruh hasil dari bab sebelumnya dan saran maupun rekomendasi yang diharapkan dapat menjadi masukan yang bermanfaat bagi semua pihak, khususnya bagi pihak-pihak yang berkepentingan.