

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 Pakraman¹, yang sebelumnya disebut Desa Adat².

¹Nama 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.³

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.⁴

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”

²Nama 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”.

³ 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)

⁴ 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.⁵

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.

⁵Wirta 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*⁶.

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.

⁶ 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.⁷ 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.⁸ Hubungan antara masyarakat dengan kelompok masyarakat, berupa terbentuknya kebulatan tindakan dalam hal-hal masyarakat berhadapan dengan kerja adat (perkawinan,

⁷*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.

⁸ 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, metelubulan, 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.⁹

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 wisata¹⁰.

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

⁹ 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.

¹⁰ 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 adat¹¹, yaitu desa adat, *banjar*¹², *subak*¹³, *sekaa*¹⁴ 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

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

¹² 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

¹³ *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.

¹⁴ *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), pemaksan pura, pemeriksaan dadia, pemaksan 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*¹⁵ 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 Bali¹⁶ (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:

¹⁵ 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)

¹⁶ 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 Kepariwisata 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*¹⁷ 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 Kepariwisata yang menyatakan :

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

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

¹⁷ *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 Daerah¹⁸ (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.

¹⁸ Lembaran Neraga 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).¹⁹

¹⁹ 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.²⁰ 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

²⁰ 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.²¹

²¹ 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.²²

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.²³

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

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

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

keadilan.²⁴ 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.²⁵

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.²⁶

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

²⁴ Geny dalam Van Apeldoorn, *Ibid*

²⁵ Van Apeldoorn, *Ibid*, hlm. 28

²⁶ 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.²⁷

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)²⁸, keadilan komutatif adalah keadilan yang diberikan pada setiap orang sama banyaknya dengan tidak mengingat jasa-jasa perorangan.²⁹

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

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

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

²⁹ *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 **Satijpto 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.³⁰ 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.³¹

³⁰Satijpto 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.

³¹ Maria Alfons, *Implentasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-Produk Masyarakat Lokal Dalam Prespektif 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.³² 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.³³ 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.³⁴

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.³⁵ Menurut **Muchsin**, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang

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

³³ *Ibid*

³⁴ *Ibid*, hlm. 3

³⁵ 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.³⁶

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”.³⁷

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

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

³⁷ 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.³⁸

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

³⁸ *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.³⁹ 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”⁴⁰

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

³⁹Satrio, *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.

⁴⁰Wirjono 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.⁴¹

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.⁴²

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

Perjanjian merupakan suatu perbuatan dimana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya pada satu orang lain atau lebih.⁴⁴ Perjanjian juga mengakibatkan seseorang mengakibatkan dirinya terdapat orang lain.⁴⁵ 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.⁴⁶

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.

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

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

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

⁴⁴ Pasal 1313 KUHPerdara

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

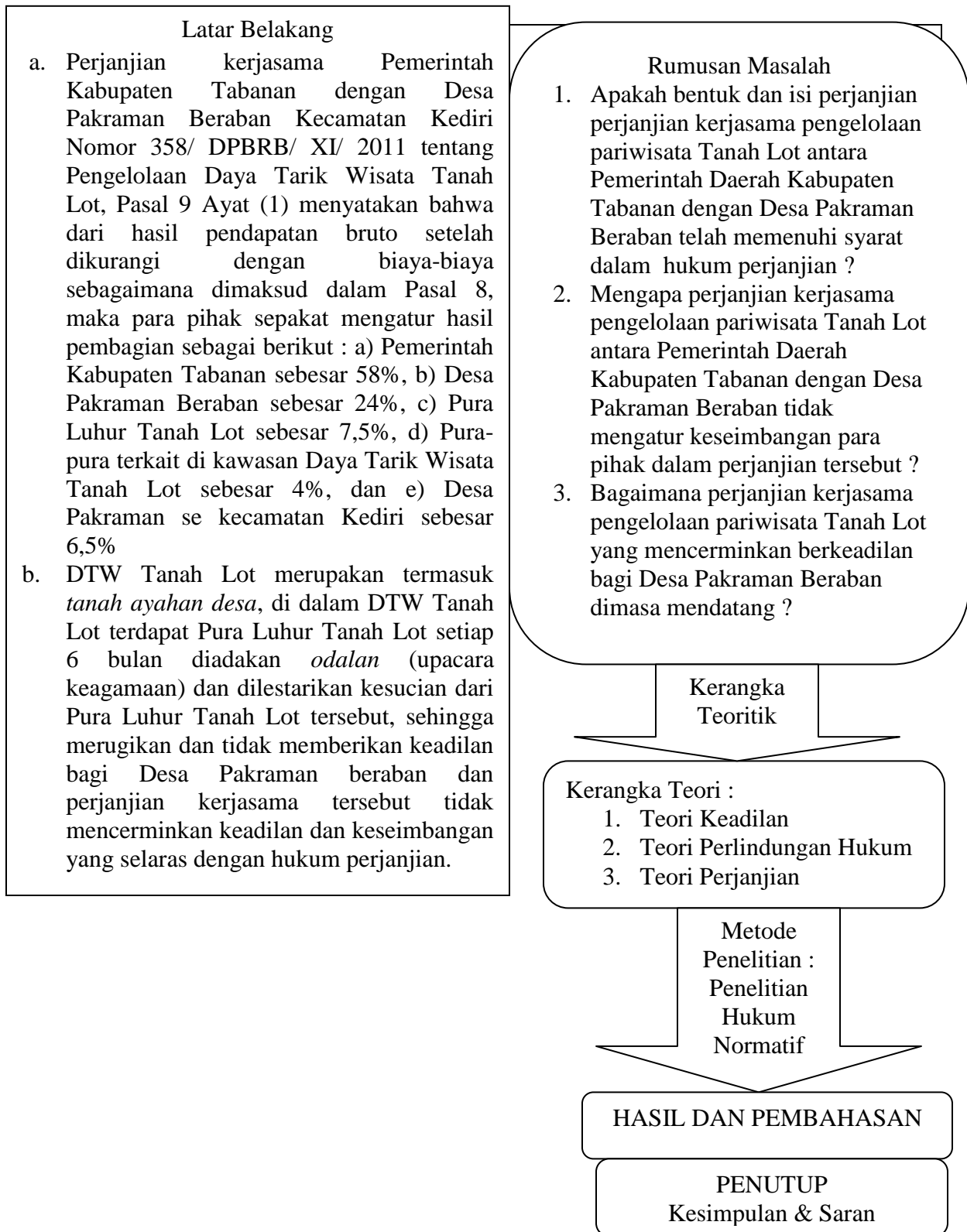
⁴⁶ *Ibid*

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:



1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Tipe Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum⁴⁷ normatif. Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal, disebut juga penelitian perpustakaan atau studi dokumen.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

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

⁵⁰ 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*)⁵¹, pendekatan konsep (*conseptual approach*) untuk menghasilkan konsep perbaikan, pendapat ahli dari literatur, jurnal, koran, dan artikel dari internet sebagai bahan pendekatan untuk menganalisa.⁵² 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:

⁵¹ 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.

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

b. Bahan Hukum Primer⁵³

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.⁵⁴ 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.

⁵³Bahan Hukum Primer adalah data utama yang digunakan untuk mengkaji permasalahan.

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

c. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder⁵⁵ 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.

⁵⁵Bahan 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.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1 Kajian Pustaka Tentang Perjanjian

2.1.1 Pengertian Perjanjian

Pengertian perjanjian, merupakan suatu perikatan. Perikatan merupakan terjemahan dari istilah Belanda ‘*verbentinis*’. Perikatan merupakan suatu hubungan atau ikatan hukum antara dua orang atau pihak yang memberi hak pada pihak yang satu untuk menuntut sesuatu dari pihak yang lain, dan pihak tersebut diwajibkan untuk memenuhi tuntutan ini. Hubungan antara dua orang/ pihak tadi adalah suatu hubungan hukum yang berarti hak si berpiutang dijamin oleh hukum atau undang-undang.⁵⁶

Perjanjian secara umum diatur pada buku III KUHPerdara mengenai Perikatan. Menurut Pasal 1313 KUHPerdara, perjanjian adalah suatu perbuatan hukum dimana satu orang atau lebih mengikatkan dan menghubungkan dirinya pada satu orang lain atau lebih. Dalam KUHPerdara buku III perjanjian bersifat terbuka yang artinya perjanjian tersebut boleh dibuat tanpa melalui semua ketentuan yang terdapat dalam buku III, asal tidak bertentangan dengan hukum baik itu tentang kesusilaan maupun ketertiban umum.

Suatu perjanjian juga dinamakan persetujuan, karena kedua belah pihak setuju untuk melakukan sesuatu. Perjanjian merupakan suatu

⁵⁶ Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja, *Perikatan pada umumnya*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2003), hlm.16

peristiwa dimana seseorang berjanji dan mengikatkan dirinya kepada orang lain atau dua orang itu saling mengikatkan dirinya untuk melakukan sesuatu hal. Dari peristiwa ini lahirlah suatu hubungan antara dua orang tersebut yang sering disebut sebagai perikatan.⁵⁷

2.1.2 Unsur-Unsur dalam Perjanjian

Unsur-unsur yang terdapat dalam hukum perjanjian dapat dikategorikan sebagai berikut:

a. Adanya kaidah hukum

Kaidah dalam hukum perjanjian dapat terbagi menjadi 2 (dua) macam, yakni yang bersifat tertulis maupun yang tidak tertulis. Kaidah hukum perjanjian yang bersifat tertulis merupakan kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan tertulis seperti perundang-undangan, traktat, dan yurisprudensi. Sedangkan kaidah hukum perjanjian yang bersifat tidak tertulis adalah kaidah hukum yang muncul, tumbuh, dan hidup dalam masyarakat, seperti contoh jual beli yang dilakukan secara lepas, jual beli yang dilakukan tahunan, dan lain sebagainya. Konsep hukum ini berasal dari hukum adat.

b. Subyek hukum

Istilah lain subyek hukum adalah *rechtperson*. *Rechtperson* dapat diartikan sebagai pendukung dari suatu hak dan kewajiban.

⁵⁷ Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: PT. Intermasa, 1996), hlm.1

Subjek hukum dalam perjanjian kerjasama ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban.

c. Adanya prestasi

Prestasi adalah kewajiban yang perlu dipenuhi dan dilakukan para pihak dalam suatu kontrak. Pada umumnya suatu prestasi sebagaimana diatur dalam Pasal 1234 KUHPerduta terdiri dari beberapa hal yaitu memberikan sesuatu, berbuat sesuatu, dan tidak berbuat sesuatu.

d. Kata sepakat

Dalam Pasal 1320 KUHPerduta ditentukan empat syarat sahnya perjanjian, yang salah satunya adalah kata sepakat (konsensus) dalam perjanjian. Kesepakatan merupakan unsur mutlak terjadinya perjanjian kerjasama. Kesepakatan dapat terjadi dengan berbagai cara, namun yang paling penting adalah adanya penawaran dan penerimaan atas penawaran tersebut.

e. Akibat hukum

Setiap Perjanjian yang dibuat oleh para pihak akan menimbulkan suatu akibat hukum. Akibat hukum ini adalah timbulnya suatu hak dan kewajiban. Pasal 1338 ayat (1) KUHPerduta menegaskan bahwa “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Selain dalam perjanjian tersebut diatas juga terdapat 3 (unsur), yaitu sebagai berikut :

a. Unsur *essensialia*

Unsur *essensialia* merupakan unsur perjanjian yang harus ada dalam suatu perjanjian yang merupakan unsur mutlak, yang mana tanpa adanya unsur tersebut, perjanjian tidak mungkin ada. Dengan demikian unsur ini penting untuk terciptanya perjanjian, mutlak harus ada agar perjanjian itu sah sehingga merupakan syarat sahnya perjanjian.

b. Unsur *naturalia*

Unsur *naturalia* adalah unsur lazim melekat pada perjanjian, yaitu unsur yang tanpa diperjanjikan secara khusus dalam perjanjian secara diam-diam dengan sendirinya dianggap ada dalam perjanjian karena sudah merupakan bawaan atau melekat pada perjanjian. Dengan demikian, unsur ini oleh undang-undang diatur tetapi oleh para pihak dapat disingkirkan. Jadi sifat unsur ini adalah *Aanvullendrecht* (hukum mengatur).

c. Unsur *accidentalialia*

Unsur *accidentalialia* adalah unsur yang harus dimuat atau disebut secara tegas dalam perjanjian. Unsur ini ditambahkan oleh para pihak dalam perjanjian artinya undang-undang tidak mengaturnya. Dengan demikian unsur ini harus secara tegas diperjanjikan para pihak.⁵⁸

⁵⁸ Satrio., *Op.Cit*, hlm. 67-72.

2.1.3 Asas-Asas Dalam Perjanjian

Suatu perjanjian baik itu perjanjian kerjasama ataupun perjanjian lain didasari atas asas-asas yang penting yang mempengaruhi hukum perjanjian. Oleh karena itu hukum perjanjian mengenal lima asas penting, yakni:

1. Asas Kebebasan Berkontrak

Setiap orang bebas melakukan suatu perjanjian berupa apa saja, baik bentuknya, isinya dan kepada siapa perjanjian itu ditujukan. Kebebasan ini adalah suatu perwujudan dari kehendak bebas, pancaran dari hak asasi manusia.⁵⁹

Asas kebebasan berkontrak merupakan salah satu asas yang sangat utama dalam hukum perjanjian. Kebebasan berkontrak ini didasarkan pada Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara, yang menjelaskan “semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”. Selain itu yang mendasar adalah Pasal 1320 KUHPerdara yang menerangkan tentang syarat-syarat sahnya perjanjian. Kebebasan berkontrak memberikan jaminan pada seseorang untuk bebas dalam beberapa hal yang berkaitan dengan perjanjian, antara lain:

- a. Bebas menentukan apakah akan melakukan perjanjian atau tidak;
- b. Bebas menentukan pada siapa ia akan melakukan perjanjian;
- c. Bebas menentukan isi atau klausul dari perjanjian;
- d. Bebas menentukan bentuk perjanjian; dan

⁵⁹ Mariam Darus Badruzaman, *Kompilasi Hukum Perikatan*, (Jakarta: Citra Aditya Bhakti, 2001), hlm. 1

- e. kebebasan-kebebasan lainnya yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.⁶⁰

Asas kebebasan berkontrak merupakan suatu asas yang memberikan kebebasan bagi para pihak untuk membentuk atau tidak membentuk perjanjian, untuk mengadakan perjanjian dengan siapapun, untuk menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, persyaratan perjanjian dan untuk menentukan bentuk perjanjian baik tertulis maupun lisan. Asas ini berkembang dari faham individualisme dimana setiap orang bebas memperoleh apa yang dikehendakinya demikian halnya dalam berkontrak diwujudkan dalam kebebasan berkontrak. Dalam hal ini pemerintah sama sekali tidak diizinkan untuk melakukan intervensi dalam kehidupan sosial ekonomi dalam masyarakat. Sebagai akibatnya paham ini memberikan peluang yang seluas-luasnya kepada golongan ekonomi yang kuat untuk menguasai golongan ekonomi yang lemah. Meskipun demikian terdapat pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak tercermin dari adanya intervensi hakim dalam menilai apakah kontrak yang dibuat bertentangan dengan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat.⁶¹

⁶⁰ Ahmadi Miru, *Hukum Kontrak Perencanaan Kontrak*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 4

⁶¹ Christiana Tri Budhayati, *Asas Kebebasan Berkontrak Dalam Hukum Perjanjian Indonesia*, Jurnal Ilmiah Pendidikan Sejarah dan Sosial Budaya, Widya Sari Vol. 10 No. 3, Januari 2009, hal 232-247

2. Asas Konsesualisme

Suatu perjanjian cukup ada kata sepakat bagi mereka yang membuat perjanjian tersebut, tanpa diikuti dengan perbuatan hukum lain, kecuali perjanjian yang bersifat formal.⁶² Perjanjian yang telah dibuat dengan tercapainya suatu kata sepakat (*consensus*) di antara para pihak. Perjanjian ini tidak perlu formalitas lain lagi, sehingga dapat dikatakan sebagai perjanjian bebas bentuk. Jika perjanjian ini dibentuk dalam bentuk yang bersifat tertulis, maka tulisan itu hanya akan merupakan alat bukti saja dan bukan syarat untuk terjadinya perjanjian. Perjanjian tersebut disebut juga sebagai perjanjian konsensual.

Ada kalanya dalam menetapkan suatu perjanjian harus dibentuk dalam tertulis atau dengan akta notaries (akta autentik), namun hal ini ada pengecualiannya dalam undang-undang menetapkan formalitas-formalitas tertentu untuk beberapa macam perjanjian karena adanya ancaman batal apabila perjanjian tersebut tidak memenuhi persyaratan yang terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerdara, seperti perjanjian hibah yang harus dibuat dengan akta notaries (akta autentik), perjanjian perdamaian yang harus dibuat secara tertulis.

⁶² Qiram Syamsudin Meliala, *Pokok-Pokok Hukum Perjanjian Beserta Perkembangannya*, (Yogyakarta: Liberty, 1985), hlm. 20

Asas ini merupakan asas yang menyatakan bahwa perjanjian yang pada umumnya tidak dilakukan secara formal tetapi cukup dengan adanya kata sepakatan dari kedua belah pihak. Kesepakatan ini merupakan kesesuaian antara kehendak yang dibuat oleh kedua belah pihak. Hal ini sejalan dengan Pasal 1320 ayat (1) KUH Perdata yang berkaitan dengan bentuk perjanjian.

3. Asas *Pacta Sunt Servanda*

Asas ini disebut juga dengan asas kepastian hukum yang berkaitan dengan akibat perjanjian. Pada Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdata bahwa “perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang”. Artinya hakim ataupun pihak ketiga harus tetap menghormati substansi dalam kontrak atau perjanjian yang dibuat oleh para pihak sebagaimana layaknya undang-undang.

Asas yang berkaitan dengan mengikatnya suatu perjanjian. Perjanjian yang dibentuk secara sah oleh para pihak, akan mengikat bagi mereka yang membuatnya, dan perjanjian tersebut akan berlaku seperti halnya undang-undang.⁶³ Oleh karenanya asas ini disebut juga sebagai asas kepastian hukum. Asas ini dapat dipertahankan dalam hal:

- a. Kedudukan para pihak dalam perjanjian tersebut bersifat seimbang;

⁶³ Salim HS, *Pengantar Hukum Perdata Tertulis*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2001), hlm. 158

b. Para pihak dikatakan cakap untuk melakukan suatu perbuatan hukum.

4. Asas Itikad Baik

Dalam suatu perjanjian harus dilakukan dengan itikad baik (Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara). Asas itikad baik ini dapat diklasifikasikan menjadi dua macam, yakni itikad baik nisbi dan itikad baik mutlak. Dalam itikad baik nisbi, orang memperhatikan sikap dan tingkah laku yang nyata dari subyek. Sedangkan itikad baik mutlak adalah penilaiannya yang terletak pada akal sehat maupun keadilan, dibuat dalam ukuran yang bersifat obyektif untuk menilai keadaan (penilaian tidak memihak) menurut norma-norma yang bersifat obyektif.⁶⁴

Dalam hukum benda, itikad baik artinya sebagai kejujuran atau bersih. Seorang pembeli yang beritikad baik adalah orang jujur atau orang bersih. Ia tidak mengetahui tentang adanya cacat-cacat yang terletak pada barang yang dibelinya, arti cacat disini mengenai asal-usulnya. Sedangkan pengertian itikad baik dalam Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara adalah “pelaksanaan perjanjian harus berjalan dengan mengindahkan norma-norma kepatutan dan kesusilaan”.

⁶⁴ Salim H.S, *Hukum Kontrak: Teori & Teknik Penyusunan Kontrak cet-5*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 11

Asas ini merupakan asas bagi para pihak untuk melaksanakan substansi kontrak yang berdasarkan pada kepercayaan atau keyakinan serta kemauan yang baik dari para pihak. Hal ini sejalan dengan Pasal 1338 ayat (3) KUHPerdara bahwa “perjanjian harus dilaksanakan dengan itikad baik”. Asas itikad baik ini harus memperhatikan sikap serta tingkah laku yang nyata dari subyek serta memberikan penilaian yang terdapat pada akal sehat dan keadilan secara obyektif menurut norma-norma hukum.

5. Asas Kepribadian (*Personalitas*)

Asas kepribadian adalah asas yang menentukan bahwa seseorang akan melakukan dan/atau membuat kontrak hanya untuk kepentingan salah satu saja. Hal tersebut dapat dilihat dalam Pasal 1315 dan Pasal 1340 KUHPerdara. Dalam Pasal 1315 KUHPerdara yang menjelaskan “Pada umumnya seseorang tidak dapat mengadakan perikatan atau perjanjian selain untuk dirinya sendiri”. Sementara dalam Pasal 1340 KUHPerdara menjelaskan “Perjanjian hanya berlaku antara para pihak yang membuatnya”. Perjanjian tersebut dibuat oleh para pihak hanya berlaku dan menjadi undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Pengecualiannya terdapat di dalam Pasal 1317 KUHPerdara tentang janji untuk pihak ketiga.

Asas ini merupakan asas yang menentukan bahwa seseorang yang akan melakukan dan/atau membuat kontrak hanya untuk kepentingan salah satu pihak saja artinya salah satu pihak yang

melakukan perjanjian hanya untuk kepentingan dirinya sendiri saja. Hal ini sejalan dengan Pasal 1340 KUHPerdara bahwa “perjanjian hanya berlaku antara para pihak yang membuatnya”. Pada Pasal 1315 KUHPerdara disebutkan bahwa pada umumnya seseorang tidak dapat melakukan perjanjian selain untuk dirinya sendiri. Namun demikian, ketentuan ini masih ada pengecualian dalam Pasal 1317 KUHPerdara menyatakan perjanjian dapat pula diadakan untuk kepentingan pihak ketiga dengan suatu syarat yang ditentukan. Disamping itu pada Pasal 1318 KUHPerdara perjanjian juga dapat mengatur dirinya sendiri, kepentingan ahli waris dan orang-orang yang mendapatkan haknya.

Selain kelima asas dalam perjanjian yaitu asas kebebasan berkontrak, asas konsensualisme, asas *pacta sunt servanda*, asas itikad baik serta asas kepribadian (*personalitas*), juga terdapat asas yang lahir pada lokakarya hukum perikatan yang diadakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), dari Departemen Kehakiman RI pada tanggal 17 – 19 Desember 1985, yang menghasilkan delapan asas antara lain :

- a. Asas Kepercayaan menyatakan setiap orang yang akan mengadakan perjanjian akan melaksanakan setiap prestasi yang diadakan dinatara mereka dibelakang hari;
- b. Asas Persamaan Hukum menyatakan subyek hukum yang mengadakan perjanjian mempunyai kedudukan baik itu dari segi hak dan kewajiban yang sama dimata hukum;

- c. Asas Keseimbangan: bahwa kedua belah pihak harus memenuhi dan melaksanakan perjanjian sesuai dengan hak dan kewajibannya secara seimbang;
- d. Asas Kepastian Hukum: bahwa perjanjian ini mengandung kepastian hukum dan dengan adanya perjanjian tersebut maka perjanjian itu adalah sebagai undang-undang dan mengikat bagi para pihak pembuatnya;
- e. Asas Moral: ini terikat kepada perikatan yang wajar dimana perbuatan seseorang secara sukarela yang berdasarkan pada norma kesusilaan (moral) sebagai suatu panggilan hati nuraninya;
- f. Asas Kepatutan: yang tertuang dalam Pasal 1339 KUHPerdara yang berkaitan dengan isi perjanjian;
- g. Asas Kebiasaan: Asas yang memiliki pandang sebagai bagian dari perjanjian dimana perjanjian tidak hanya mengikat kepada apa yang secara tegas diatur tetapi juga kepada hal-hal yang berdasarkan kebiasaan yang lazim diikuti;
- h. Asas Perlindungan: bahwa para pihak dilindungi oleh hukum.⁶⁵

2.1.4 Syarat Sahnya Suatu Perjanjian

Syarat sahnya suatu atau sebuah perjanjian terdapat dalam Pasal 1320 KUHPerdara. Pasal 1320 KUHPerdara menyatakan dalam sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat, yaitu:⁶⁶

⁶⁵ Salim HS, *Hukum Kontrak Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 15

a. Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;

Kesepakatan merupakan perwujudan dari kehendak para pihak dalam perjanjian mengenai apa yang mereka kehendaki untuk dilaksanakan, bagaimana cara melaksanakannya, kapan harus dilaksanakan, dan siapa yang harus melaksanakannya. Sebelum suatu perjanjian dibuat, biasanya salah satu pihak terlebih dahulu melakukan suatu bentuk penawaran mengenai bentuk perjanjian yang akan dibuat kepada lawan pihaknya. Isi dari penawaran tersebut adalah kehendak salah satu pihak yang disampaikan kepada lawan pihaknya guna disetujui oleh lawan pihak tersebut. Apabila pihak lawan menerima penawaran itu, maka tercapailah kata sepakat antara para pihak tersebut. Dalam hal pihak lawan tidak menyetujui penawaran tersebut, maka pihak yang mengajukan penawaran tadi dapat mengajukan penawaran lagi yang memuat ketentuanketentuan yang dianggap dapat dipenuhi atau yang sesuai dengan kehendaknya yang dapat dilaksanakan dan diterima olehnya.

Lahirnya kesepakatan harus didasari dengan adanya kebebasan oleh para pihak dalam perjanjian tersebut.⁶⁷ Pasal 1321 KUHPerdara menyatakan bahwa suatu kesepakatan itu sah apabila diberikan tidak karena kekhilafan, atau tidak dengan paksaan, ataupun tidak karena penipuan.

⁶⁶ Subekti & R Tjirosudibio, *Kitab Undang-undang Hukum Perdata Cet ke-31*, (Jakarta: PT Pradnya Paramitha, 2001), hlm. 339

⁶⁷ Rai Widjaya, *Merancang Suatu Kontrak*, (Bekasi : Megapoin, 2004), hlm. 47

b. Kecakapan untuk membuat perikatan;

Disamping kesepakatan para pihak, juga ada syarat subyektif lainnya yaitu kecakapan para pihak dalam perjanjian. Setiap orang yang sudah dikatakan dewasa serta memiliki pikiran yang sehat adalah cakap menurut hukum. Kedewasaan tersebut menurut Pasal 330 KUHPerdata yaitu sudah berumur 21 tahun atau telah menikah. Dengan demikian orang-orang yang belum berusia 21 tahun namun sudah berkeluarga dan pernikahannya tersebut putus maka orang itu tidak akan kembali ke dalam keadaan belum dewasa. Seseorang yang pernah menikah meskipun usianya belum genap 21 tahun tetap dianggap sebagai orang dewasa.

Pasal 1329 KUHPerdata dikatakan, bahwa “setiap orang adalah cakap” (*bevoegd*) untuk membuat perikatan, jika ia oleh undang-undang tidak dinyatakan tidak cakap.⁶⁸ “kecakapan bertindak” menunjuk pada kewenangan yang umum, kewenangan umum ini untuk menutup perjanjian lebih luas lagi, untuk melakukan tindakan hukum pada umumnya. Sedangkan “kewenangan bertindak” menunjuk pada yang khusus, kewenangan untuk bertindak berdasarkan peristiwa yang khusus.⁶⁹ Kewenangan tersebut hanya akan menghalang-halangi dalam melakukan tindakan hukum tertentu.⁷⁰

⁶⁸ Satrio, *Hukum Perikatan, Perikatan yang lahir dari Perjanjian Buku II*, cet. 1, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1995), hlm. 2

⁶⁹ *Ibid*

⁷⁰ *Ibid*, hlm. 3

c. Suatu sebab tertentu;

Untuk menimbulkan kepastian maka setiap perjanjian harus mencantumkan secara jelas dan tegas apa yang menjadi obyek perjanjian. Ketegasan obyek perjanjian tersebut dapat diartikan bahwa obyek perjanjian dapat dihitung dan dapat ditentukan jenisnya. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1333 KUHPerdara yang menyatakan “Suatu perjanjian harus mempunyai sebagai pokok perjanjian berupa suatu kebendaan yang paling sedikit ditentukan jenisnya. Tidaklah menjadi halangan bahwa jumlah kebendaan tidak tentu, asal saja jumlah itu kemudian dapat ditentukan atau dihitung.

Berdasarkan rumusan Pasal 1333 KUHPerdara tersebut di atas menjelaskan bahwa semua jenis perjanjian pasti melibatkan keberadaan dari suatu kebendaan tertentu. Pada perikatan untuk memberikan sesuatu, maka benda yang diserahkan tersebut harus dapat ditentukan secara pasti. Pada perikatan untuk melakukan sesuatu, dalam pandangan KUHPerdara, hal yang wajib dilakukan oleh satu pihak dalam perikatan tersebut pastilah juga berhubungan dengan suatu kebendaan tertentu, baik itu berupa kebendaan berwujud.⁷¹

d. Suatu sebab yang halal.

Selain harus memenuhi ketiga syarat tersebut diatas, maka untuk sahnya perjanjian para pihak juga harus memuat alasan atau sebab yang halal kenapa perjanjian itu dibuat. Mengenai sebab yang halal ini

⁷¹ Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Op. Cit.*, hlm. 156.

diatur dalam Pasal 1335 hingga 1337 KUHPerdota. Pasal 1335 KUHPerdota menyatakan “suatu perjanjian tanpa sebab, atau yang telah dibuat karena suatu sebab yang palsu atau yang terlarang, tidaklah mempunyai kekuatan”.

Selanjutnya mengenai pengertian sebab tersebut tidak dijelaskan lebih terperinci dalam KUHPerdota. Akan tetapi Pasal 1335 KUHPerdota menyatakan bahwa sebab yang halal itu adalah :

1. Bukan tanpa sebab;
2. Bukan sebab yang palsu, dan
3. Bukan sebab yang terlarang.

Pada dasarnya hukum hanya memperhatikan apa yang tertulis dalam suatu perjanjian, mengenai segala sesuatu yang wajib dipenuhi oleh para pihak dalam perjanjian tersebut. Dengan kata lain, hukum tidak memperhatikan apa alasan dari subyek hukum untuk mengikatkan diri dalam suatu perjanjian. Pasal 1336 KUHPerdota menyatakan lebih lanjut bahwa suatu perjanjian yang dibuat para pihak adalah sah jika tidak bertentangan dengan sebab yang dilarang. Selanjutnya Pasal 1337 KUHPerdota menyatakan sebab yang halal maksudnya adalah isi perjanjian tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan. Pengertian tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang di sini adalah Undang-

undang yang bersifat melindungi kepentingan umum, sehingga jika dilanggar dapat membahayakan kepentingan umum.⁷²

Berbeda dengan syarat pertama dan syarat kedua, syarat ketiga dan syarat keempat merupakan syarat obyektif memiliki akibat hukum dimana perjanjian tersebut tidak memiliki kekuatan hukum. Tidak memiliki kekuatan hukum itu sejak semula dan tidak mengikat para pihak yang membuat perjanjian atau biasa disebut dengan batal demi hukum (*null and void*). Akibat batal demi hukumnya perjanjian, maka salah satu pihak tidak dapat mengajukan tuntutan melalui Pengadilan untuk meminta pemenuhan prestasi dari pihak lain. Hal tersebut disebabkan perjanjian itu tidak melahirkan hak dan kewajiban yang mempunyai akibat hukum.

Dengan demikian, untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi keempat syarat tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUHPerduta. Apabila syarat subyektif tidak dipenuhi maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan dan apabila syarat obyektif tidak dipenuhi maka perjanjian tersebut akan batal demi hukum.

2.1.5 Akibat dari Perjanjian

Dalam Pasal 1340 ayat (1) KUHPerduta menyatakan “perjanjian-perjanjian yang dibuat hanya berlaku di antara para pihak yang membuatnya. Berarti setiap perjanjian, hanya membawa akibat berlakunya

⁷² Hardijan Rusli, *Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law, Cet. 2*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 99.

ketentuan pasal 1131 KUHPerdara bagi para pihak yang terlibat atau yang membuat perjanjian tersebut.

Semua perjanjian yang dibuat dengan sah (yaitu yang memenuhi keempat persyaratan yang ditetapkan dalam Pasal 1320 KUHPerdara) akan berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Jadi perjanjian tersebut akan mengikat dan melahirkan perikatan bagi para pihak dalam perjanjian.⁷³

Suatu perjanjian tidak saja mengikat pada apa yang dicantumkan semata-mata dalam perjanjian, tetapi juga pada apa yang menurut sifatnya perjanjian dihendaki oleh keadilan, kebiasaan atau undang-undang, selanjutnya bahwa hak-hak atau kewajiban-kewajiban yang sudah lazim diperjanjikan dalam suatu perjanjian, meskipun pada kenyataannya tidak dimasukkan dalam surat perjanjian, harus juga dianggap telah tercantum dalam perjanjian.

Suatu perjanjian yang disepakati harus dinyatakan secara bebas tidak ada tekanan dari pihak lain sebagaimana Pasal 1321 KUHPerdara bahwa suatu kesepakatan perjanjian itu sah dan mengikat apabila diberikan tidak karena kehilapan, atau tidak dengan paksaan, ataupun tidak karena penipuan. Dengan kata lain, suatu kesepakatan harus diberikan bebas dari kehilapan, paksaan, ataupun penipuan.

Secara umum akibat hukum dari perjanjian apabila telah memenuhi ketentuan tentang syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana yang teratur

⁷³ Kartini Muljadi & Gunawan Widjaja, 2003, *Op.cit*, hlm. 166

dalam Pasal 1320 KUHPerdara dan didasarkan kehendak dari pihak membuatnya tanpa adanya unsur kebebasan, kehilapan, paksaan ataupun penipuan, maka perjanjian tersebut berlaku mengikat dan sebagai undang-undang bagi pihak yang membuatnya tanpa terkecuali.

Apabila dalam perjanjian yang telah disepakati para pihak, didapati ada pihak yang tidak melakukan prestasi atau melaksanakan. tapi tidak sebagaimana mestinya, maka pihak yang merasa dirugikan dapat meminta pemenuhan isi dari perjanjian baku kepada pihak tersebut. Dan jika hal itu tidak diindahkan oleh pihak yang melakukan *wanprestasi*, pihak yang merasa dirugikan dapat melakukan upaya paksa secara hukum dengan melakukan gugatan perdata kepada yang bersangkutan melalui pengadilan negeri setempat atau pengadilan yang telah disepakati dalam perjanjian baku tersebut.

2.2 Kajian Pustaka Tentang Desa Pakraman

2.2.1 Pengertian Desa Pakraman

Dalam UU Desa Pasal 6 ayat (1) menjelaskan bahwa desa dibagi menjadi 2 (dua) yaitu desa dan desa adat.⁷⁴ Penyebutan desa/ desa adat disesuaikan dengan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.⁷⁵

Desa merupakan suatu wilayah pemukiman penduduk yang beragama Hindu, seperti Desa Peliatan, Desa Penestanan, atau dapat juga

⁷⁴ Pasal 6 ayat (1) UU Desa, Desa terdiri atas Desa dan Desa Adat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

⁷⁵ Pasal 6 ayat (2) UU Desa menjelaskan Penyebutan Desa atau Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disesuaikan dengan penyebutanyang berlaku di daerah setempat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495).

berarti organisasi pemerintahan terendah langsung dibawah camat, seperti Desa Bedulu, Kelurahan Bitra dan lain-lain.⁷⁶ Desa dapat berarti “situasi” dalam kaitannya dengan tempat, waktu dan keadaan, seperti dalam ungkapan “*desa, kala, patra*”.⁷⁷

Dalam Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman (selanjutnya disebut Perda Desa Pakraman), Desa Pakraman merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum adat yang berada di Provinsi Bali memiliki kesatuan tradisi serta tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam suatu ikatan *kahyangan tiga* atau *kahyangan desa*, mempunyai wilayah tertentu dan memiliki kekayaan sendiri serta berhak mengelola rumah tangga sendiri.⁷⁸

Istilah Desa Pakraman mempunyai hubungan erat dengan istilah *sima, dresta, lekita, paswara, awig-awig, karaman (karma)* dan *thani*. *Sima* mulanya merupakan patok atau batas suatu wilayah atau juga berarti wilayah, kemudian berubah menjadi patokan-patokan atau ketentuan-ketentuan tidak tertulis yang berlaku dalam masyarakat. *Dresta* pada mulanya berarti pandangan, kemudian meluas menjadi pandangan suatu mengenai masyarakat mengenai suatu tata krama pergaulan hidup. *Lekita* berarti catatan atau rekaman tertulis mengenai sesuatu kejadian yang

⁷⁶*Ibid*, hlm. 14

⁷⁷ Wayan Windia dan Ketut Sudantra, *Pengantar Hukum Adat Bali*, (Denpasar: Lembaga Dokumentasi dan Publikasi Fakultas Hukum Universitas Udayana, 2006), hlm. 39

⁷⁸ Pasal 1 angka (4) Perda Desa Pakraman, Desa Pakraman adalah kesatuan masyarakat 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 harat kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri

berlangsung dalam masyarakat. *Paswara* berarti keputusan raja (pemerintah) mengenai suatu masalah dalam masyarakat. *Awig-awig* berarti ketentuan yang menjelaskan tentang tata karma pergaulan hidup dalam masyarakat untuk mewujudkan tata kehidupan yang tertib. *Karaman* yang kemudian berubah menjadi *karama* yang semula berarti kumpulan orang-orang yang sudah berumah tangga kemudian berubah menjadi masyarakat. *Thani* berarti wilayah suatu desa.⁷⁹ Desa Pakraman merupakan masyarakat hukum adat.⁸⁰ Masyarakat hukum adat yang sering disebut sebagai persekutuan hukum (*rechtsgemeenschap*) merupakan kelompok pergaulan yang hidup dalam bertingkah laku sebagai kesatuan terhadap dunia luar, yang bersifat lahir batin.

Organisasi masyarakat tradisional Bali yang sekarang disebut Desa Pakraman semula diberi nama dengan beragam sebutan, seperti *desa adat*, *banua*, *wanua* atau “*desa tradisional*”⁸¹, dalam membedakan desa adat dengan desa yang dibentuk oleh Pemerintah Kolonial Belanda, yang disebut *desa baru* atau biasa disebut *desa dinas*.⁸² Desa adat mengurus adat Bali dan agama hindu, sedangkan desa dinas mengurus kepentingan pemerintahan kolonial Belanda. Saat ini di Bali terdapat dua jenis desa

⁷⁹ I Wayan Supha, *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*, (Denpasar: Pustaka Bali Post, 2012), hlm 50

⁸⁰ Wayan Windia dan Ketut Sudantra, *Op.cit.* hlm. 43

⁸¹ Wayan Windia dan ketut sudantra, *Penuntun Penyuratan Awig-Awig*, (Denpasar: Udayana University Press, 2011), hlm. 13

⁸² *Desa Baru* atau *Desa Dinas* adalah Desa penyelenggara Pemerintah kolonial Belanda, *Ibid*, hlm 14

yaitu desa adat (Desa Pakraman) dan *desa dinas*. Menurut I Nyoman Sirtha menyatakan :

Sebelum dikenal istilah “desa adat”, berkaitan dengan perjalanan Sang Yogi Markendhya dari Gunung Raung Jawa Timur ke Bali sekitar abad ke-8 Masehi, maka dengan membentuk suatu persekutuan yang merupakan cikal bakal terbentuknya “desa” di Bali. Rsi Markendheya juga mengamalkan ajaran *Tri Murti* yaitu Brahma, Wisnu, dan Siwa, yang dimanifestasikan dalam wujud Kahyangan Tiga, yaitu Pura Puseh, Pura Desa dan Pura Dalem.⁸³

Desa adat di Bali sebelumnya disebut juga desa karma, sampai sekarang masih hidup dan digunakan dalam masyarakat Hindu di Bali. I

Wayan Surpha menyatakan :

Desa Pakraman yang terdapat di Provinsi Bali sebanyak 1456 desa adalah merupakan suatu kesatuan atau persekutuan wilayah yang berdasarkan atas kesatuan tradisi dan tata karma pergaulan hidup yang diwarisi secara turun temurun serta diikat oleh *Kahyangan Tiga* yaitu Pura Desa, Pura Puseh dan Pura Dalem. Dari unsur *Kahyangan Tiga* yang mengikat suatu kesatuan Desa Pakraman, maka Pura Desa atau sering disebut Pura Bale Agung merupakan unsur pengikat yang paling jelas.⁸⁴

Kedua jenis desa itu merupakan organisasi masyarakat terkecil dalam tatanan kehidupan Negara yang meliputi sekelompok masyarakat yang mendiami atau bertempat tinggal di dalam suatu wilayah tertentu. Kedua jenis desa ini di Bali berada dalam variasi hubungan sebagai berikut:

- a. Ada satu desa dinas yang wilayahnya dan penduduknya sama dengan satu desa adat;
- b. Ada satu desa dinas yang meliputi beberapa desa adat;
- c. Ada beberapa desa dinas yang berada dalam satu wilayah desa adat;

⁸³ I Nyoman Sirtha, *Aspek Hukum dalam Konflik Adat di Bali*, (Denpasar: Udayana Press, 2008), hlm. 3

⁸⁴ I Wayan Surpha, *Seputar Desa Pakraman dan Adat Bali*, (Denpasar: Bali Post, 2012), hlm. 52

- d. Ada wilayah desa dinas yang meliputi sebagian desa adat tertentu dan sebagian lagi desa adat lainnya.⁸⁵

Pemerintahan Desa Pakraman dilakukan pengurus Desa Pakraman yang disebut prajuru atau hulu (*paduluan*). Dalam sistem pemerintahan Desa Pakraman memiliki sifat yang sangat variatif dan juga dipengaruhi oleh tipe desa yang bersangkutan. Adapun tipe Desa Pakraman yang terdapat di Provinsi Bali dapat dibagi menjadi tiga kelompok, yaitu :

- a. *Desa Baliaga*, yaitu desa tua di yang terdapat di Provinsi Bali yang masih kuat dan mempertahankan sistem kemasyarakatan asli dari jaman kerajaan dulu tidak terpengaruh dari sistem kemasyarakatan Majapahit.
- b. *Desa apanage*, yaitu desa-desa yang pada jaman kerajaan dahulu sangat intensif mendapatkan pengaruh dari sistem kemasyarakatan majapahit.
- c. *Desa anyar*, yaitu desa yang terjadi karena dari perpindahan penduduk yang didorong karena keinginan untuk mencari lapangan kehidupan.⁸⁶

2.2.2 Desa Pakraman sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat

Van Vollenhoven memberikan menjelaskan “untuk mengetahui hukum, maka yang perlu diketahui adalah pada waktu dan bilamana serta didaerah mana sifat dan susunan badan-badan persekutuan hukum dimana orang-orang dikuasai oleh hukum itu hidup sehari-hari”.⁸⁷ Badan hukum ini harus didasarkan pada sesuatu yang dogmatik, melainkan harus didasarkan atas kehidupan yang nyata dari masyarakat bersangkutan.⁸⁸

⁸⁵ *Ibid*

⁸⁶ *Ibid*, hlm. 51

⁸⁷ Soepomo, *Bab-bab Tentang Hukum Adat*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2013), hlm. 49

⁸⁸ *Ibid*

Masyarakat yang mengembangkan hukum adat disebut sebagai persekutuan hukum adat (*adatrechts gemeenschappen*). Persekutuan atau masyarakat hukum adat ini didefinisikan sebagai suatu kelompok yang masih terikat sebagai suatu kesatuan dalam susunan yang teratur, yang mempunyai suatu wilayah tertentu, kesatuan bersifat abadi, yang memiliki suatu pimpinan serta mempunyai kekayaan sendiri.

Masyarakat hukum dapat juga diartikan sebagai kelompok masyarakat yang membuat aturan hukumnya sendiri dan terikat sendiri pada aturan hukum yang dibuat itu.⁸⁹ Masyarakat hukum seperti yang terdapat di Indonesia memiliki nama serta sebutan yang berbeda-beda, namun memiliki ciri-ciri yang sama, seperti yang terdapat di desa di Jawa, Desa Pakraman yang terdapat di Bali, *nagari* terdapat di Minangkabau, *marga* terdapat di Sumatra Selatan, *kurai* di Tapanuli, dan lain-lain.

Keberadaan masyarakat hukum adat diakui berdasarkan Pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945) yang menyatakan: “Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang”.

Desa pakraman yang berada di Provinsi Bali merupakan masyarakat hukum adat yang memiliki ciri-ciri khusus yang tidak terdapat dalam jenis

⁸⁹ Wayan Windia dan Ketut Sudantra, *Pengantar Hukum Adat Bali, Op.cit.* hlm. 43

masyarakat hukum adat lainnya. Ciri-ciri khusus tersebut berkaitan dengan filosofis Hindu yang menjiwai setiap kehidupan masyarakat hukum adat Bali, yang dikenal dengan dengan filosofis *Tri Hita Karana* yang berarti tiga (*tri*) penyebab (*karana*) kebahagiaan (*hita*) yaitu *ida sanghyang jagatkarana* (Tuhan Yang Maha Esa sebagai Sang Pencipta), *bhuana* (alam semesta) dan *manusa* (manusia). Dalam keyakinan umat Hindu di Provinsi Bali, kesejahteraan umat manusia didunia ini akan dapat tercipta apabila terjadi keharmonisan hubungan antara unsur-unsur dalam *Tri Hita Karana* tersebut, yakni:

- a. Keharmonisan hubungan yang timbul antara manusia dengan Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Keharmonisan hubungan yang timbul antara manusia dengan alam semesta;
- c. Keharmonisan hubungan yang timbul antara manusia dengan sesamanya.

Suasana harmonis itu secara kongkrit diterjemahkan dengan suasana tertib, aman serta damai (*trepti, sukerta, sekala niskala*).⁹⁰ Dalam kehidupan Desa Pakraman penjabaran filosofi *Tri Hita Karana* itu diwujudkan melalui tiga unsure dalam pembentukan Desa Pakraman, yakni:

- a. *Parahyangan* adalah adanya *Kahyangan Desa* (*Kahyangan Tiga*: Pura Desa atau Bale Agung, Pura Puseh dan Pura Dalem) yang merupakan tempat pemujaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
- b. *Palemahan* adalah sebagai wilayah tempat tinggal serta tempat dalam memperoleh penghidupan sebagai proyeksi dari adanya *bhuana* yang tunduk dalam kekuasaan hukum teritorial *Bale Agung*.

⁹⁰ Ketut Sudantra, *Pola Penyelesaian Persoalan-Persoalan Hukum Oleh Desa Adat, Dinamika Kebudayaan*, (Denpasar: Lembaga Penelitian Udayana, 2001), hlm. 2

- c. *Pakraman* adalah warga atau penduduk Desa Pakraman yang dalam masyarakat sering disebut sebagai *karama* desa sebagai satu kesatuan masyarakat Desa Pakraman.

Filosofi Tri Hita Karana tersebut dalam kenyataannya dilingkungan desa pakraman yang terdapat di Provinsi Bali sangat variatif, demikian pula dengan struktur organisasinya. Terlepas dari variasi-variasi yang ada, satu hal yang melekat pada Desa Pakraman di Provinsi Bali adalah Desa Pakraman adalah organisasi sosial religious yang otonom yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi Desa Pakraman ini memiliki landasan yang kuat yang bersumber dari kodratnya sendiri (otonomi asli) dan juga bersumber dari kekuasaan negara, karena dalam struktur kenegaraan Desa Pakraman memiliki pengakuan secara yuridis berdasarkan konstitusi (Pasal 18 huruf B ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI 1945⁹¹).

Isi otonomi Desa Pakraman ini merupakan kewenangan serta kekuasaan untuk mengurus dan mempertanggung jawabkan rumah tangganya sendiri. Wirta Griadhi seperti dikutip oleh Sudantra menguraikan otonomi Desa Pakraman sebagai berikut⁹²:

⁹¹ Pasal 18B ayat (1) : Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang.

ayat (2) : Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

⁹² Ketut Sudantra, *Formulasi Forum Komunikasi Antar Desa Adat dalam Kontek Penyelesaian Persoalan-persoalan Hukum yang Dihadapi Desa Adat*, (Denpasar: Fakultas Hukum Universitas Udayana, 1999), hlm. 98

- a. Kekuasaan dan kewenangan dalam hal menetapkan aturan-aturan hukum bagi mereka. Dengan kekuasaan ini Desa Pakraman dapat menetapkan tata hukumnya sendiri yang berupa seluruh unsure dalam kehidupan sebagai wadah bagi Desa Pakraman. Aturan-aturan hukum ini sering disebut juga *awig-awig* Desa pakraman atau *pararem*, yang ditetapkan melalui musyawarah terlebih dahulu dengan lembaga musyawarah desa yang disebut dengan *paruman desa*. Kekuasaan ini jika dikaitkan dengan kekuasaan perundang-undangan disebut *legislatif*.
- b. Kekuasaan dan kewenangan dalam menyelenggarakan kehidupan dalam menjalankan organisasinya. Terlepas dari beragamnya variasi struktur organisasi serta sistem pemerintahan Desa Parkaman yang dikenal di Bali, secara umum dijelaskan bahwa aktivitas utama dari Desa Pakraman adalah aktivitas dalam hal sosial religius. Dalam mewujudkan otonomi Desa Pakraman pada bidang sosial hubungan dengan sosial kemasyarakatan yaitu hubungan antar sesama warga, baik dalam suatu hubungan antara kelompok ataupun perorangan. Dalam bidang kehidupan yang bersifat religious, otonomi tersebut akan terwujud dalam bentuk penyelenggaraan kegiatan keagamaan oleh masyarakat sebagai kesatuan. Semua aktivitas tersebut dilakukan dengan kordinasi pengurus/ pimpinan Desa Pakraman yang yang disebut juga *prajuru adat*. Pada desa pakraman yang termasuk dalam

golongan tipe Desa Pakraman *apanage*, pejabat puncak adalah *prajuru desa* yang terdiri dari *bendesa* atau *kelian desa*, yang dibantu oleh pejabat-pejabat lainnya seperti *penyade/ petajuh/ pangliman* melakukan tugas sebagai wakil *bendesa*, *penyarikan/ juru surat* yang berfungsi sebagai sekretaris dan *petengan/ juru raksa* yang berfungsi sebagai bendahara. Struktur *prajuru desa* juga disebut petugas keamanan Desa Pakraman yang disebut *pecalang*. Dalam menyelenggarakan Kekuasaan kehidupan organisasi ini Desa Pakraman identik disebut sebagai kekuasaan pemerintah (*eksekutif*) dalam lingkungan negara.

- c. Kekuasaan atau kewenangan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan hukum. Salah satu persoalan hukum yang dihadapi oleh desa Pakraman berupa pelanggaran hukum (*awig-awig, dresta* lainnya ataupun aturan-aturan hukum lainnya) dan dapat berupa sengketa. Kekuasaan ini dapat dikaitkan dengan kekuasaan peradilan (*yudikatif*) dalam lingkungan negara.

Sedangkan kewenangan Desa Pakraman diatur dalam Perda Desa Pakraman pada Pasal 5 yang menyatakan kewenangan Desa Pakraman, yaitu :

1. Membuat *awig-awig*;
2. Mengatur karma desa;
3. Mengatur pengelolaan harta kekayaan desa;

4. Bersama pemerintah melaksanakan pembangunan disegala bidang terutama dibidang keagamaan, kebudayaan dan kemasyarakatan;
5. Membina dan mengembangkan nilai-nilai budaya Bali dalam rangka memperkaya, melestarikan dan mengembangkan kebudayaan nasional pada umumnya dan kebudayaan daerah pada khususnya, berdasarkan paras-poros, *sagilik saguluk salunglung sabayantaka* (musyawarah mufakat); dan
6. Mengayomi karma desa.

Persekutuan hukum di Indonesia awalnya dibagi menjadi dua golongan, yaitu menurut dasar susunannya berdasarkan suatu keturunan (genealogi) dan berdasarkan lingkungan daerah (teritorial).⁹³

2.3 Kajian Pustaka Tentang Kewenangan Pemerintah Daerah

2.3.1 Pengertian Kewenangan Pemerintah Daerah

Pemerintahan Daerah merupakan penyelenggaraan urusan dalam bidang pemerintahan oleh pemerintah daerah serta dibantu oleh DPRD menurut asas otonomi dalam sistem dan prinsip Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁴

Pelaksanaan tugas pemerintah di daerah antara pemerintah daerah dan DPRD mempunyai hubungan yaitu hubungan antara pemerintah

⁹³ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2012), hlm. 95

⁹⁴ Pasal 1 angka 2 UU Pemerintah Daerah, Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan daerah.

Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945⁹⁵ merupakan dasar hukum pembentukan Pemerintahan Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Dalam menentukan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, kewenangan daerah merupakan sisa dari semua kewenangan setelah dikurangi lima kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Dengan demikian berarti kewenangan yang dimiliki daerah tidak terhingga, sehingga setiap daerah dapat menyelenggarakan kewenangan sebanyak-banyaknya tergantung kebutuhan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi UUD NRI 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi yang daerah provinsi itu akan dibagi lagi menjadi daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa yang terdapat di Jawa dan di Provinsi Bali, nagari terdapat di

⁹⁵ Pasal 18 ayat (2) menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Minangkabau, dusun dan marga terdapat di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah tersebut memiliki susunan asli dan dapat dianggap sebagai daerah yang dikategorikan istimewa.⁹⁶

Pemerintahan di daerah berfungsi sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Penyelenggaran pemerintahan daerah maksudkan untuk mempercepat terwujudnya suatu kesejahteraan dalam masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan atau cirri dari suatu daerah.⁹⁷

Kebijakan pemerintah daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintah pusat. Kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke daerah sebagaimana terwujud pengeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di Indonesia.⁹⁸

⁹⁶ Siswanto Sunarno, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm.1

⁹⁷ Menimbang huruf a UU Pemerintah Daerah, Penyelenggaran pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁹⁸ Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm.61

2.3.2 Otonomi Daerah

Otonomi⁹⁹ adalah penyerahan urusan pemerintahan kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintah. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan antara lain pelayanan kepada masyarakat, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.¹⁰⁰ Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Otonomi merupakan realisasi dari pengakuan pemerintah bahwa kepentingan dan kehendak rakyatlah yang menjadi satu-satunya sumber untuk menentukan pemerintahan negara dengan kata lain otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta dalam mengambil bagian dan tanggung jawab dalam proses pemerintahan.

Otonomi Daerah adalah wewenang serta kewajiban dari suatu daerah otonom untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat.¹⁰¹

Seperti dikatakan oleh **Mark Turner**, ‘desentralisasi merupakan salah satu konsep di dalam ilmu sosial yang memiliki banyak makna

⁹⁹ Istilah otonomi atau “*autonomy*” secara etimologis berasal dari kata Yunani “*autos*” yang berarti sendirian dan “*nomos*” yang berarti hukum atau peraturan.

¹⁰⁰ Khairul Ikhwan Damanik, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), hlm.113.

¹⁰¹ Pasal 1 angka 6 UU Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

disepanjang waktu'. Pemaknaan yang beragam ini tidak lepas dari banyaknya aplikasi disiplin dan perspektif di dalam ilmu sosial yang *concern* terhadap studi mengenai desentralisasi.¹⁰²

Sementara istilah “daerah” itu memiliki arti yang cukup luas yakni sebagai “bagian permukaan bumi dalam kaitannya dengan keadaan alam dan sebagainya yang khusus; Lingkungan pemerintahan; Wilayah; selingkungan kawasan, tempat-tempat sekeliling atau yang termasuk dalam lingkungan suatu kota (wilayah dan sebagainya); tempat-tempat dalam suatu lingkungan yang sama keadaannya (iklimnya, hasilnya dan sebagainya); tempat-tempat yang terkena peristiwa yang sama; bagian permukaan tubuh.

Otonomi dalam lingkup suatu Negara selalu dikaitkan dengan daerah atau pemerintahan daerah (*local government*). Otonomi dalam pengertian ini, selain berarti mengalihkan kewenangan dari pusat (*central government*) ke daerah, juga berarti menghargai atau mengefektifkan daerah kewenangan asli yang sejak semula tumbuh dan hidup di daerah untuk melengkapi sistem prosedur Pemerintahan Negara di daerah.

Otonomi daerah merupakan sebuah kondisi dimana kewenangan daerah dijunjung tinggi dan mendapat tempat yang strategis dalam arti pemerintah daerah sama sekali tidak mengalami proses intervensi yang dapat mengganggu kewenangannya tersebut dan untuk mengatur

¹⁰²Sedarmayanti, *Good Governance; Pemerintahan Yang Baik Dalam Rangka Otonomi Daerah*. (Bandung: CV. Mandar Maju, 2003), hlm. 138

wilayahnya dalam lingkup kewenangannya itu.¹⁰³ Otonomi daerah berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian.¹⁰⁴

¹⁰³ Husnul Isa Harahap, Universitas Sumatera Utara Militer Di Daerah, Jurnal Militer Dan Politik, *Otonomi Daerah Dan Pengaruhnya Terhadap Hubungan Sipil, Vol. II, No 2*, Departemen Ilmu Politik dengan Laboratorium Politik FISIP USU, 2006.

¹⁰⁴ Siragih, *Desentralisasi Fiskal dan Keuangan Daerah Dalam otonomi*, (Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 2003), hlm. 40

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Gambaran Umum Letak Desa Pakraman Beraban

Desa Pakraman Beraban terletak di pesisir pantai Selatan Tabanan, merupakan bagian dari wilayah administrasi Kecamatan Kediri. Luas wilayah Desa Beraban sekitar 692 km² dengan jarak sekitar 10 km dari ibukota kecamatan, dan 13 km dari ibukota kabupaten. Secara tofografi Desa Pakraman Beraban merupakan daerah landai dengan ketinggian 0 s/d 45 m dari permukaan laut, dengan curah hujan relatif tinggi, dengan batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara : Subak Gadon I (wilayah Desa Pandak Gede);
- Sebelah Timur : Sungai Yeh Sungi (Desa Buwit);
- Sebelah Selatan : Samudra Hindia,dan
- Sebelah Barat : Sungai Yeh Kutikan (Desa Belalang).¹⁰⁵

Desa Pakraman Beraban terdiri dari 15 banjar adat, ditambah dengan satu Wewidangan Suci yaitu :

- Banjar Pakraman Ulundesa;
- Banjar Pakraman Gegelang;
- Banjar Pakraman Batanbuah Kaja;
- Banjar Pakraman Batanbuah;
- Banjar PakramanBeraban;
- Banjar Pakraman Batugaing Kaja;

¹⁰⁵ [http:// kediri.tabanankab.go.id/author/selbarofficer/](http://kediri.tabanankab.go.id/author/selbarofficer/) diakses pada tanggal 18 Februari 2017, pukul 10.00 WITA

- Banjar Pakraman Batugaing Kelod;
- Banjar Pakraman Dukuh;
- Banjar Pakraman Enjung Pura;
- Banjar Pakraman Sinjuana Kaja;
- Banjar Pakraman Sinjuana Tengah;
- Banjar Pakraman Sinjuana Kelod;
- Banjar Pakraman Nyanyi;
- Banjar Pakraman Kebon;
- Banjar Pakraman Pasti, dan
- Wewidangan suci Tanah Lot.¹⁰⁶

3.2 Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subyek Hukum Perjanjian Dalam Pengelolaan Obyek Wisata

3.2.1 Hukum Perjanjian Adat Sebagai Hukum Asli Indonesia

Perjanjian adat merupakan perjanjian yang didasarkan pada hukum adat dan merupakan perjanjian dengan mengemban fungsi kultural, baik yang berkaitan dengan pemeliharaan hubungan keseimbangan antara manusia dengan Tuhannya, manusia dengan lingkungannya, maupun manusia dengan sesamanya. Konsep perjanjian adat sangat berbeda dengan konsep menurut hukum perdata barat.¹⁰⁷

Perjanjian berdasarkan hukum perdata barat lebih mengedepankan kepentingan dan tujuan individu, sedangkan perjanjian berdasarkan hukum

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ Wayan Arka, *Desa Adat sebagai Subyek Dalam Perjanjian*, (Denpasar, Udayana University Press, 2016), hlm. 193

adat lebih mengedepankan kepentingan dan tujuan komunal masyarakat hukum adat. Identitas perjanjian di dalam masyarakat hukum adat tumbuh bersamaan dengan identitas masyarakat yang tercermin dalam sifat, pandangan hidup dan cara berfikir masyarakat Indonesia.¹⁰⁸

Hukum adat merupakan aspek dari kehidupan dan kebudayaan masyarakat Indonesia, merupakan kebutuhan hidup, cara hidup dan pandangan hidup masyarakat Indonesia. Tercermin dalam konfigurasi nilai dari tata kehidupan tradisional dari masyarakat adat seperti : keagamaan, komunal, gotong-royong, tolong menolong, serasa dan semalu.

Masyarakat hukum adat seperti Desa Pakraman yang berada di Bali dan Nagari di Minangkabau merupakan suatu subyek hukum. Hal tersebut tercermin dalam perlakuan hukum adat, yang pada mulanya perjanjian berdasarkan hukum adat itu hanya berlaku dalam hubungan hukum antar antara anggota masyarakat hukum adat atau persekutuan hukum adat dengan anggota-anggotanya, namun dalam perkembangannya persekutuan hukum itu sendiri diterima sebagai subyek hukum perjanjian lainnya. Mereka membuat perjanjian dengan pihak lain yang terhimpun dalam bentuk organisasi kemasyarakatan, badan hukum dan pemerintah, baik yang kelembagaannya berada atau beroperasi di dalam lingkungan wilayah persekutuan hukum adat maupun di luar persekutuan hukum adat.

Terdapat beberapa contoh perjanjian adat antara lain :

¹⁰⁸ *Ibid*

a. Perjanjian bagi hasil

Terkadang seorang pemilik tanah tidak dapat mengerjakan sendiri tanahnya sehingga menyuruh orang lain untuk mengerjakan tanah tersebut. Perjanjian bagi hasil di Bali disebut *nyakap* dan orang yang mengelola tanah disebut *penyakap*. Pola bagi hasil dalam adat bali adalah suatu pola dimana seseorang mengerjakan tanah, baik milik perorangan ataupun kelompok (*laba pura* atau tanah *druwe pura*) atau desa adat, dengan perjanjian bagi hasil. Pola bagi hasil dibagi dua, penggarap mendapatkan satu bagian dan pemilik tanah mendapatkan satu bagian.

b. Perjanjian sewa

Perjanjian di beberapa daerah sama, yaitu pemilik tanah atau penguasa tanah memberikan izin kepada orang lain untuk mempergunakan tanahnya sebagai tempat usaha atau tempat kediaman dengan membayar sejumlah uang sewa.

3.2.2 Kedudukan Desa Pakraman Sebagai Subyek Hukum Perjanjian dalam Pengelolaan Obyek Wisata

Desa pakraman adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *kahyangan tiga* yang mempunyai wilayah tertentu dan harat kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya. Desa pakraman merupakan persekutuan hukum asli Indonesia, sesuai dengan UUD NRI 1945, diakui dan dihormati

hak-haknya oleh UUD NRI 1945, dengan hak dan kewajiban serta tanggung jawab tertentu, termasuk dalam melaksanakan hak penguasaan harta kekayaan internal komunitasnya, baik mencakup benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Dalam Pasal 6 Perda Desa Pakraman disebutkan bahwa wewenang Desa Pakraman, mencakup :

- a. Menyelesaikan sengketa adat dan agama dalam lingkungan wilayahnya dengan tetap membina kerukunan dan toleransi antar *krama* desa sesuai dengan *awig-awig* dan adat kebiasaan setempat;
- b. Turut menentukan setiap keputusan dalam pelaksanaan pembangunan yang ada di wilayahnya terutama yang berkaitan dengan *Tri Hita Karana*;
- c. Melakukan perbuatan hukum di dalam dan di luar Desa Pakraman.

Kewenangan Desa Pakraman dalam melakukan *perbuatan hukum ke dalam* sudah jelas dan berdasarkan pada UUD NRI 1945, didalam mengatur *kramanya*, Desa Pakraman mempunyai kewenangan di bidang adat dan agama yang dilakukan berdasarkan *awig-awig*. Namun untuk melakukan *perbuatan hukum keluar*, status Desa Pakraman masih dipermasalahkan, antara lain karena Desa Pakraman tidak memenuhi persyaratan atau kriteria badan hukum sebagaimana yang ditentukan dalam KUHPerdadata. Status Desa Pakraman sebagai subyek hukum belum diakui, khususnya sebagai subyek hukum perjanjian, untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum berdasarkan KUHPerdadata. Subyek hukum

melahirkan dua ukuran pokok, yaitu : manusia dan segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban yaitu badan hukum.

Desa Pakraman sebagai badan hukum tidak persis sama dengan badan hukum yang terdapat dalam KUHPerdara. Menurut **Utrecht** badan hukum (*rechtspersoon*), yaitu setiap pendukung hak yang tidak berjiwa, atau lebih tepatnya yang bukan manusia. Badan hukum sebagai gejala kemasyarakatan adalah suatu gejala yang riil, maupun fakta benar-benar dalam pergaulan hukum, biarpun tidak berwujud manusia atau benda yang dibuat dari besi, kayu dan sebagainya. Yang menjadi penting bagi pergaulan hukum ialah hal badan hukum itu mempunyai kekayaan (*vermogen*) yang sama sekali terpisah dari kekayaan anggotanya.¹⁰⁹

Sekalipun Desa Pakraman tidak dikategorikan sebagai badan hukum berdasarkan KUHPerdara, namun Desa Pakraman adalah badan hukum dalam kategori ilmu hukum dan UUD NRI 1945. Pengakuan Desa Pakraman untuk melakukan perbuatan hukum secara konstitusional disebut dalam Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI 1945 menyebutkan : Negara mengakui kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.¹¹⁰ Dari UUD NRI 1945 tersebut menjelaskan bahwa Desa Adat atau Desa Pakraman

¹⁰⁹ Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indoesia*, (Jakarta: PT. Ikhtiar Baru, 1983), hlm. 266

¹¹⁰ Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak transisionalanya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang

merupakan persekutuan hukum yang memiliki status kesubyeekan hukum penuh, setara dengan badan hukum dan subyek hukum lainnya.

Penghormatan Negara terhadap Desa Pakraman adalah pemanfaatan tanah adat sebagai pemukiman yang dikenal sebagai *tanah karang desa*. *Tanah karang desa* merupakan obyek PBB (Pajak Bumi dan Bangunan). Dalam Pasal 9 ayat (6) Perda Desa Pakraman menentukan “tanah Desa Pakraman dan tanah milik Desa Pakraman bebas dari pajak bumi dan bangunan”. Namun pasal tersebut dihapuskan melalui Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2003 tentang Desa Pakraman. Sehingga beban dari Desa Pakraman dalam bentuk kewajiban *ayahan desa* dan beban dari Negara berupa pajak. Desa pakraman melakukan pemeliharaan kebudayaan dengan biaya sendiri, swadaya, yang berada diluar kebijakan pemerintah.

Dalam pembangunan pariwisata budaya sangat bergantung pada hubungan yang serasi antara Pemerintah daerah, masyarakat lokal (desa pakraman) dan industri pariwisata. Peran Desa Pakraman sangat strategis dalam pembangunan pariwisata budaya. Terdapatnya nilai-nilai budaya yang tidak sepenuhnya disadari oleh para pelaku pengambil keputusan dalam menerapkan suatu kebijakan hendaknya dipecahkan dengan satu strategi yang mendasar yakni perlunya perwakilan desa pakraman pada semua tingkat pengambilan keputusan publik, misalnya dalam kawasan wisata perlu adanya korporasi yang semi otonom yang memiliki anggota yang mewakili Desa Pakraman, sektor pemerintah dan sektor swasta,

karena peran desa pakraman dalam aktivitas kepariwisataan dapat mencakup tiga aspek, yakni:

- a. Aspek perencanaan dan pengembangan keputusan;
- b. Aspek operasional dalam hal menjalankan usaha kepariwisataan; dan
- c. Aspek pengawasan.

Peran serta desa pakraman dalam penyelenggaraan kepariwisataan diatur pada Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2012 tentang Kepariwisata Budaya Bali (selanjutnya disebut Perda Kepariwisata Budaya Bali). Pasal 4 Perda Kepariwisata Budaya Bali menyatakan pembangunan kepariwisataan budaya Bali diarahkan untuk :

- (1) Meningkatkan harkat dan martabat, serta memperkuat jati diri masyarakat Bali;
- (2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat Bali secara merata dan berkelanjutan;
- (3) Melestarikan lingkungan alam Bali sebagai basis penyangga kehidupan masyarakat dan kebudayaan Bali secara berkelanjutan.

Dalam Pasal 11 Perda Kepariwisata Budaya Bali menentukan bahwa, pembangunan destinasi pariwisata harus dilakukan dengan memperhatikan :

- (a) Kearifan lokal seperti keyakinan masyarakat Bali yang didasarkan pada Tri Hita Karana dan dijiwai oleh Agama Hindu;
- (b) Kelestarian budaya dan lingkungan hidup, seperti tradisi-tradisi, adat istiadat Bali, dan aturan-aturan tentang lingkungan hidup;
- (c) Potensi ekonomi masyarakat seperti memberikan kesempatan pada usaha-usaha lokal baik di bidang kerajinan maupun produk-produk pertanian untuk memamerkan karya-karyanya pada hotel-hotel, restaurant maupun tempat wisata lainnya, dan
- (d) Keberlanjutan usaha pariwisata.

Pasal 16 Perda Kepariwisata Budaya Bali menjelaskan bahwa “pengelolaan daya tarik wisata dapat dilakukan oleh Pemerintah Provinsi,

Desa Pakraman, lembaga tradisional, perorangan dan badan usaha”. Pasal 25 menentukan, Desa Adat dan/ atau lembaga tradisional lainnya, dapat bekerjasama dengan pemerintah daerah dengan melakukan usaha-usaha untuk mencegah timbulnya aktivitas kepariwisataan yang tidak sesuai dengan kepariwisataan budaya Bali.

Ketentuan yang terdapat dalam yang terdapat dalam Perda Kepariwisata Budaya Bali merupakan bentuk pengakuan Pemerintah Daerah terhadap Desa Pakraman sebagai subyek perjanjian dalam pengelolaan obyek wisata. Desa Pakraman dalam melakukan perjanjian dengan Pemerintah Daerah diwakili oleh kepala adat (*prajuru desa*) sebagai penguasa di Desa Pakraman, yang merupakan bagian dari persekutuan hukum yang memiliki hak dan kewajiban dalam melakukan hubungan-hubungan hukum, sehingga hubungan hukum (dalam perjanjian) yang dilakukan oleh *prajuru adat* adalah perbuatan yang mewakili persekutuannya dan berpedoman pada norma hukum adat.

3.3 Pengelolaan Daerah Tujuan Wisata Tanah Lot di Desa Pakraman Beraban

3.3.1 Pengelolaan Daerah Tujuan Wisata Tanah Lot oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, Pihak Swasta dan Desa Pakraman Beraban

Perjanjian Nomor 01/ HK/ 2002 antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan I Gusti Gede Aryadi (Direktur CV. Ary Jasa Wisata) dan I Made Deka sebagai wakil dari Desa Pakraman Beraban dengan judul perjanjian kerjasama pengelolaan obyek pariwisata Tanah

Lot (selanjutnya disebut Perjanjian Kerjasama I). Perjanjian ini muncul karena adanya permohonan dari masyarakat Beraban kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, serta rekomendasai dari DPRD Kabupaten Tabanan, sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan CV Ary Jasa Wisata menyerahkan pengelolaan kepada Desa Pakraman Beraban. Dalam perjanjian ini sebagai pihak pertama yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, pihak kedua yaitu CV. Ary Jasa Wisata serta pihak ketiga yaitu Desa Pakraman Beraban.

Dalam Pasal 1 ayat (2) perjanjian kerjasama pengelolaan obyek pariwisata Tanah Lot menyatakan, obyek pariwisata Tanah Lot adalah obyek yang merupakan industri pariwisata yang terletak di areal tanah milik Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, Laba Pura Tanah Lot, Pura Pekendungan, Pura Batu Bolong, Pura Batu Mejan, Pura Enjung Galuh, Pura Jero Kandang, Pura Penataran dan/atau di areal tanah Negara disepanjang pantai Tanah Lot dengan batas paling barat Pangkung Yeh Kutikan dan sebelah timur tanah milik I Wayan Lepud dari beraban, Pasal 1 ayat (3) menyatakan, pengembangan obyek adalah seluruh kegiatan obyek wisata yang dilaksanakan oleh pihak ketiga atas seijin pihak pertama.

Pasal 2 ayat (1) perjanjian kerjasama pengelolaan obyek pariwisata Tanah Lot perjanjian pengelolaan menyatakan bahwa pihak pertama, pihak kedua dan pihak ketiga sepakat untuk bekerjasama dengan badan pengelola dalam rangka pengelolaan obyek wisata Tanah Lot. Pasal 2

ayat (2) perjanjian kerjasama pengelolaan obyek pariwisata Tanah Lot menyatakan bahwa badan pengelolaan terdiri dari Pemerintah Daerah, CV. Ary Jasa Wisata dan unsur Desa Pakraman Beraban. Pasal 2 ayat (3) perjanjian kerjasama pengelolaan obyek pariwisata Tanah Lot menyatakan susunan badan pengelola obyek wisata Tanah Lot akan ditetapkan dengan Keputusan Bupati.

Keputusan Bupati Tabanan Nomor 404 Tahun 2002 tentang Pembentukan Badan Pengelola Obyek Wisata Tanah Lot menetapkan tugas-tugas badan pengelola, dan susunan organisasi badan pengelolaan obyek wisata Tanah Lot, terdiri dari unsur Pemerintah Daerah (Bupati Tabanan) sebagai ketua umum, Desa Pakraman Beraban sebagai ketua I dan Direktur CV. Ary Jasa Wisata sebagai ketua III. Tugas-tugas badan pengelola dari unsur Pemerintah Daerah sebagai ketua umum adalah :

- a. Menetapkan kebijakan umum pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- b. Menetapkan anggaran operasional pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- c. Menetapkan program pengelolaan obyek wisata Tanah Lot jangka pendek, jangka menengah dan jangka panjang;
- d. Mengawasi pelaksanaan pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- e. Melakukan koordinaasi dengan bidang-bidang terkait dalam rangka perumusan kebijakan pengelolaan obyek wisata Tanah Lot.

Tugas-tugas badan pengelola dari unsur Desa Pakraman sebagai Ketua I adalah :

- a. Merumuskan kebijakan teknis operasional pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- b. Merumuskan langkah-langkah strategis yang diperlukan dalam pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- c. Melaksanakan tugas lain yang ditugaskan oleh ketua umum;
- d. Bertanggung jawab kepada ketua umum.

Tugas-tugas badan pengelola dari CV. Ary Jasa Wisata sebagai ketua III adalah :

- a. Merumuskan kebijakan teknis promosi dan pengembangan obyek wisata Tanah Lot;
- b. Merumuskan kebijakan pengembangan/ pendidikan dan latihan bagi sumber daya manusia;
- c. Merumuskan langkah-langkah strategis dalam melaksanakan pengembangan dan pendidikan dan latihan;
- d. Melaksanakan tugas lain yang ditugaskan oleh ketua umum;
- e. Bertanggung jawab kepada ketua umum.

Disamping tugas badan pengelola sebagaimana disebutkan, terdapat tugas-tugas lain dari unsur Desa Adat, yaitu :

- a. Menerima, membukukan dan menyetorkan hasil pungutan retribusi obyek wisata;

- b. Memeriksa dan menjaga serta mengamankan sarana pemungutan yang dipergunakan dalam memungut retribusi;
- c. Melaksanakan tata usaha pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- d. Menyusun anggaran operasional setiap tahun;
- e. Menyimpan bahan evaluasi pelaksanaan pengelolaan obyek wisata Tanah Lot;
- f. Mengatur dan melayani tamu yang berkunjung ke obyek wisata;
- g. Mengatur penyelenggaraan pemungutan retribusi di obyek wisata;
- h. Melaksanakan promosi sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan;
- i. Mengkoordinir penyelenggaraan pengamanan pada obyek wisata.

Ketentuan-ketentuan tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah juga mengambil posisi semi-intervensi dalam hal menerapkan kebijakan umum pengelolaan obyek wisata, menetapkan anggaran operasional pengelolaan obyek wisata, menetapkan program pengelolaan obyek wisata jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang, dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan obyek wisata. Demikian juga jika perjanjian berakhir sarana dan prasarana sebagai pengembangan obyek wisata akan menjadi milik dan dikuasai oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan.

Dalam 5 ayat (4) perjanjian kerjasama pengelolaan obyek wisata Tanah Lot menyatakan bahwa pihak ketiga melaksanakan pemungutan retribusi tempat rekreasi dan olah raga, retribusi parker dan retribusi pasar. Pasal 6 ayat (1) menyatakan, besarnya pembagian hasil retribusi ditentukan sebagai berikut:

- a. Biaya operasional pengelolaan obyek ditetapkan setiap tahun atas dasar rapat badan pengelola;
- b. Peninjauan/ perubahan atas besarnya biaya operasional dapat dilakukan sekurang-kurangnya enam bulan sekali atas dasar rapat badan pengelola;
- c. Pemerintah Kabupaten Tabanan memperoleh hasil sebesar 55% dari hasil kotor setelah dikurangi biaya operasional;
- d. CV. Ari Jasa Wisata memperoleh hasil sebesar 15% dari hasil kotor setelah dikurangi biaya operasional;
- e. Desa Pakraman Beraban memperoleh hasil sebesar 30% dari hasil kotor setelah dikurangi biaya operasional.

Pasal 6 ayat (2) menyatakan penggunaan biaya operasional diarahkan untuk operasional, sarana, biaya-biaya tamu penting Pemerintah Daerah. Pasal 6 ayat (3) menyatakan Desa Pakraman Beraban melaksanakan kewajiban Pemerintah Daerah untuk memberikan sumbangan kepada pura-pura terkait sebesar 5% dan desa adat yang terkait di Kecamatan Kediri sebesar 5%. Pasal 6 ayat (6) menyatakan, terhadap kelebihan penerimaan retribusi dari target pendapatan yang

ditentukan diberikan insentif sebesar maksimum 5% yang dibayarkan pada akhir tahun.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa dalam hal penentuan besarnya pembagian hasil retribusi, insentif kelebihan penerimaan retribusi, Pemerintah Kabupaten Tabanan mengambil posisi sebagai decision maker karena Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan sebagai ketua umum badan pengelola obyek pariwisata Tanah Lot. Posisi ini diambil berkenaan dengan pembagian retribusi serta insentif kelebihan pungutan retribusi untuk menuju keseimbangan yang proporsional, antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, CV. Ari Jasa Wisata dan Desa Pakraman Beraban.

Namun perjanjian kerjasama I dikeluhkan masyarakat Desa Pakraman karena sistem pengelolaan obyek wisata Tanah Lot. Selama dikelola oleh tiga pihak, yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, Desa Pakraman Beraban dan pihak swasta yaitu CV. Ary Jasa Wisata. Selama kontrak pengelolaan tersebut warga Desa Pakraman Beraban yang merasa kurang memperoleh pembagian atau proporsi hasil yang pantas.

3.3.2 Pengelolaan Daerah Tujuan Wisata Tanah Lot Oleh Pemerintah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban

Berbeda dengan perjanjian terdahulu yang berakhir pada tanggal 1 April 2011 yang telah penulis bahas pada subbab diatas, perjanjian kerjasama kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa pakraman beraban, dimana Pemerintah Daerah Kabupaten

Tabanan menjadi pihak pertama (Bupati Tabanan yang dalam hal ini bertindak dan atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan) dan Desa Pakraman Beraban menjadi pihak kedua (Bendesa Pakraman Beraban yang dalam hal ini bertindak dan atas nama masyarakat Desa Pakraman Beraban).

Setelah delapan bulan melalui proses negosiasi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, pengelolaan obyek Tanah Lot berujung kesepakatan bahwa obyek Tanah Lot hanya dikelola dua pihak yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan Desa Adat Beraban. Kesepakatan tersebut tertuang dalam perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan Desa Pakraman Beraban Nomor 358/ DPBRB/ XI/ 2011 tentang Daya Tarik Wisata Tanah Lot (selanjutnya disebut Perjanjian kerjasama pengelolaan II). Dalam kesepakatan tersebut pihak pertama yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan mendapat 60% (enam puluh persen) penghasilan setelah dipotong biaya operasional dan Desa Pekraman Beraban Mendapat 40% (empat puluh persen).

Bagian 40% (empat puluh persen) Desa Pekraman Beraban tersebut akan dibagi lagi dengan rincian; Desa Pakraman Beraban 24% (dua puluh empat persen), Pura Tanah Lot 7,5% (tujuh koma lima persen), desa pakraman se-Kecamatan Kediri 4,5% (empat koma lima persen), dan pura sekitar 4% (empat persen). Kontrak kerjasama tersebut berlaku selama 15 tahun atau hingga tahun 2026.

Pada tanggal 13 Desember 2011 perjanjian Kerjasama tersebut diubah lagi, dengan perubahan yang hanya pada pembagian hasilnya dengan rincian : Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan mendapatkan 58% dan Desa Pakraman Beraban mendapatkan 42%. Dengan pembagian 42% (empat puluh dua persen) tersebut akan dibagi lagi dimana Desa Pakraman Beraban 24% (dua puluh empat persen), Pura Tanah Lot 7,5% (tujuh koma lima persen), desa pakraman se-Kecamatan Kediri 6,5% (enam koma lima persen), dan pura sekitar 4% (empat persen). Dengan kontrak kerjasama yang berakhir pada waktu yang sama.

Tugas dan tanggung jawab yang dulunya dijalankan oleh pihak swasta, yang sekarang pihak swasta tersebut tidak disertakan dalam perjanjian kerjasama ini, akan menjadi tugas dan tanggung jawab bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban.

3.4 Bentuk Dan Substansi Perjanjian Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Telah Memenuhi Syarat Dalam Hukum Perjanjian

3.4.1 Bentuk Perjanjian Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban

Perjanjian kerjasama Pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban memiliki bentuk klausula baku. Menurut **Remi Sjadeini** klausula baku adalah perjanjian yang hampir seluruh klausul-klausulnya dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai

peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan.¹¹¹ Dikatakan perjanjian baku karena dalam perjanjian telah dibuat dengan bentuk perjanjian kerjasama, yang berdasarkan pada UU Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Meskipun perjanjian kerjasama Pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban merupakan perjanjian baku yang segala aturan mengenai tata cara pembuatannya telah mengacu pada peraturan perundang-undangan, namun tetap harus menjunjung asas keadilan, persamaan kedudukan dan saling menguntungkan.

Sesuai dengan pengertian klausula baku, dimana seluruh klausul-klausulnya dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Melihat dari isi dari bentuk perjanjian kerjasama Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan Dengan Desa Pakraman Beraban sesuai dengan perjanjian baku, maka ada kemungkinan dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan merancang format dari bentuk dan isi dari perjanjian kerjasama tersebut untuk menambahkan klausul *eksonerasi*. Klausul *eksonerasi* adalah penambahan klausul-klausul yang menguntungkan, merugikan ataupun menghapus beban kewajiban yang seharusnya

¹¹¹ Remi Sjadeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, (Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993), hlm. 66.

menjadi beban pihak yang membuat perjanjian (Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan).

Selain Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan Dengan Desa Pakraman Beraban termasuk perjanjian yan berbentuk baku, perjanjian tersebut juga dibuat dengan di bawah tangan. Perjanjian yang dibuat dibawah tangan adalah perjanjian yang dimasukan oleh para pihak sebagai alat bukti, tetapi tidak dibuat oleh ataupun dihadapan pejabat umum.¹¹² Perjanjian yan dibuat dibawah tangan memiliki ciri-ciri:

1. Bentuknya bebas;
2. Pembuatannya tidak harus di hadapan pejabat umum;
3. Tetap mempunyai kekuatan pembuktian selama tidak disangkal oleh pembuatnya, artinya bahwa isi dari akta tersebut tidak perlu dibuktikan lagi kecuali ada yang bisa membuktikan sebaliknya (menyangkal isinya);
4. Dalam hal harus dibuktikan, maka pembuktian tersebut harus dilengkapi juga dengan saksi-saksi & bukti lainnya. Oleh karena itu, biasanya dalam akta di bawah tangan, sebaiknya dimasukkan 2 orang saksi yang sudah dewasa untuk memperkuat pembuktian.¹¹³

¹¹² Viktor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Gross Akta dalam Pembuktian dan Eksekusi*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1993), hlm. 36.

¹¹³ *Ibid*

Perjanjian kerjasama Pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban yang dalam Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/ Daerah menjelaskan bahwa “kerjasama pemanfaatan adalah pendayagunaan barang milik Negara/ daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka peningkatan penerimaan Negara bukan pajak/ pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya”. Tujuan Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dalam pemanfaatan obyek wisata Tanah Lot adalah mengoptimalkan barang milik Negara/ daerah yang dikelola oleh Desa Pakraman Beraban dan meningkatkan penerimaan Negara/ pendapatan daerah.

3.4.2 Substansi Perjanjian Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban

Pengelolaan obyek wisata Tanah Lot yang dilakukan secara bersama-sama oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban. Kerjasama ini dituangkan dalam perjanjian kerjasama. Perjanjian kerjasama (*teaming agreement*), yakni suatu perjanjian yang dilakukan oleh kedua pihak atau lebih yang biasa digunakan oleh suatu perusahaan jika sedang ada suatu proyek dan memerlukan jasa dari perusahaan lain. Perjanjian ini membahas mengenai ruang lingkup kerjasama, harga dari jasa yang ditawarkan serta jangka

waktu pelaksanaan atas penggunaan jasa tersebut.¹¹⁴ Perjanjian kerjasama sekurang-kurangnya memuat mengenai posisi para pihak, ruanglingkup kerjasama, hak dan kewajiban, pembagian keuntungan, jangka waktu pelaksanaan, keadaan memaksa dan klausula penutup.

Perjanjian ini hanya melibatkan dua pihak yakni Ni Putu Eka Wiryastuti, S.Sos selaku Bupati Tabanan yang bertindak atas nama Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan yang selanjutnya disebut “Pihak Pertama” dan dr. I Wayan Arwata, M.M selaku Bendesa Pakraman Beraban dalam hal ini bertindak untuk dan atas nama masyarakat Desa Pakraman Beraban yang selanjutnya disebut “Pihak Kedua”. menurut kepala dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tabanan, I Wayan Diasa menyatakan bahwa dasar pengelolaan obyek wisata ini adalah aspirasi dari Desa Pakraman Beraban yang direspon oleh Pemerintah Kabupaten Tabanan.¹¹⁵ Dikarenakan subyek dalam Perjanjian kerjasama ini terdapat Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan sebagai subyek hukum *public* dan Desa Pakraman Beraban sebagai subyek hukum *private*. Dimana Desa Pakraman sebagai subyek hukum perjanjian diakui secara konstitusional dalam Pasal 28 I ayat (3) UUD NRI 1945, yang menyebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak transisionalnyanya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan

¹¹⁴ Indah Sandhita, *Contoh Surat Perjanjian & Surat Kuasa*, (Jakarta: Visi Media), hlm. 5

¹¹⁵ Wawancara dengan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tabanan pada hari jumat, tanggal 3 Maret 2017, pada pukul 01.00 WITA

prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-undang”.

Melalui perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pengelolaan daya Tarik wisata Tanah Lot, perjanjian ini dibentuk berdasarkan konsideran dimana pihak dalam kedudukan dan jabatannya memiliki kewenangan masing-masing yakni:

- 1) Pihak Pertama selaku pemegang kebijakan untuk mengatur, menjalankan, mengembangkan dan menetapkan daya tarik wisata Tanah Lot yang terletak di Desa Beraban, Kecamatan Kediri Kabupaten Tabanan.
- 2) Pihak kedua selaku bendesa pakraman yang merupakan masyarakat setempat ikut secara bersama-sama dengan pihak pertama untuk mengembangkan dan mengawasi pengelolaan daya tarik wisata Tanah Lot.

Secara singkat I Wayan Diasa (Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tabanan) menyebutkan kewenangan Pemerintah Kabupaten Tabanan meliputi kewenangan dibidang kebijakan sedangkan Desa Pakraman Beraban berwenang di bidang teknis pengelolaan, Desa Pakraman Beraban juga dapat memberikan masukan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan.¹¹⁶

¹¹⁶ Wawancara dengan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tabanan pada hari jumat, tanggal 3 Maret 2017, pada pukul 09.00 WITA

Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban jika dikaitkan dengan sahnya suatu perjanjian sesuai dengan Pasal 1320 KUHPerdara, maka terdapat empat syarat sahnya perjanjian, yakni adanya kata sepakat bagi mereka yang membuatnya, kecakapan dari para pihak untuk membuat suatu perikatan, terdapat suatu hal tertentu dan harus terdapat sebab (*causa*) yang halal. Sepanjang perjanjian tersebut tidak memenuhi persyaratan dalam Pasal 1320 KUHPerdara, maka kontrak dengan klausul baku tetap sah, hal ini jika dikaitkan dengan Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban adalah perjanjian yang sah secara ketentuan hukum. Namun jika sekarang dikaitkan dengan klausula dan substansi dari perjanjian tersebut tidak dipermasalahkan sah atau tidaknya perjanjian dengan klausul baku, namun substansi dari perjanjian tersebut ada yang memuat klausul yang dilarang, dilihat dari isi perjanjian tersebut yang memuat klausul yang terdapat ketidak patutan, jika dilihat dari pemenuhan hak dan kewajiban yang rasa tidak memenuhi dari sisi keadilan dan keseimbangan dalam perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tentang pengelolaan daya tarik wisata Tanah Lot.

Seharusnya dengan dibuatnya perjanjian yang berbentuk baku ini pihak Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan memberikan kejelasan atas pemenuhan hak dan kewajiban di dalam isi perjanjian. substansi perjanjian ini seharusnya menyatakan pihak Pemerintah Daerah

Kabupaten Tabanan untuk ikut membantu kelangsungan dan ikut menjaga DTW Tanah Lot sebagai timbal balik dari pembagian hasil yang telah didapat. Dengan adanya perjanjian tersebut diharapkan kedua belah pihak sama-sama merasakan dampak positif dari perjanjian tersebut.

Tabel 2

Klausula dan substansi perjanjian perjanjian kerjasama Pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban

No	Landasan Teori	Hasil Pembahasan	Analisis
2	<p>- Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih, yang memberi hak pada satu pihak dan kewajiban pada pihak lain tentang suatu prestasi</p>	<p>alat bukti perjanjian yang dibuat di bawah tangan maupun perjanjian kerjasama yang dibuat dengan akta otentik harus memenuhi rumusan mengenai sahnya suatu perjanjian berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta dan secara materil mengikat para pihak yang membuatnya sebagai suatu perjanjian yang harus ditepati oleh para pihak (asas <i>pacta sunt servanda</i>). Perjanjian kerjasama yang dibuat dibawah tangan ditanda tangani sendiri oleh oleh para pihak (Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan bendesa Pakraman Beraban. Kekuatan pembuktian perjanjian kerjasama dibuat dengan perjanjian baku dan dibawah tangan.</p>	<p>Berdasarkan teori perjanjian klausula dan subtansi dari perjanjian kerjasama antara pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban sudah memenuhi syarat2 dalam hukum perjanjian. Namun apabila dilihat dari bentuknya perjanjian tersebut dibuat dengan dibawah tangan yang bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah yang terdapat dalam Pasal 179 ayat (4).</p>

3.5 Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot Antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan Dengan Desa Pakraman Beraban Tidak Memberikan Keseimbangan Hak Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian

Perjanjian kerjasama merupakan perjanjian tidak bernama yang diatur diluar KUHPerdara, tetapi terjadi di dalam masyarakat. Lahirnya perjanjian kerjasama di dalam praktek adalah berdasarkan Pasal 1338 KUHPerdara. Berdasarkan Pasal 1338 ayat (1) KUHPerdara, ketentuan ini berbunyi “Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya”.

Perjanjian antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban telah memenuhi syarat dalam hukum perjanjian. Mengenai syarat-syarat perjanjian yang telah dijelaskan maka sesuai dengan ketentuan Pasal 1320 KUHPerdara dan didukung PP Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah. Pasal 1320 KUHPerdara mencakup empat syarat penting yang harus dipenuhi agar perjanjian dapat dinyatakan sah. Maka sesuai dengan perjanjian yang dibuat antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban, antara para pihak sepakat untuk mengikatkan diri. Ini telah sesuai dengan syarat dari hukum perjanjian pada bagian pertama. Mengenai kecakapan untuk membuat perjanjian, para pihak sudah memenuhi syarat yang terdapat pada bagian kedua. Ini terlihat dari kedua belah pihak yang saling bersepakat dan mengikatkan dirinya untuk membuat perjanjian antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan (Ni Putu Eka Wiryastuti/Bupati Tabanan) dengan Desa Pakraman Beraban (I Wayan Artawa/ Bendesa Adat Beraban) telah memenuhi syarat sebagai badan hukum/ subyek hukum. Untuk

syarat ke tiga, yaitu mengenai suatu hal tertentu dapat dijelaskan bahwa sesuai dengan isi perjanjian telah jelas yang menjadi objek/ prestasi adalah mengenai pengelolaan objek wisata Tanah Lot. Prestasi terdiri atas memberikan sesuatu, berbuat sesuatu dan tidak berbuat sesuatu (Pasal 1234 KUHPerdara). Sedangkan yang terakhir tentang suatu sebab yang halal, dapat dijelaskan adalah sebab yang dibenarkan oleh undang-undang, ketertiban umum, kebiasaan, kepatutan, dan kesusilaan. Jadi jika dilihat dari hal tersebut di atas maka sesungguhnya perjanjian yang dibuat Pemerintah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban belum memenuhi kepatutan, ini dapat dilihat dari isi perjanjian mengenai hak serta kewajiban dari masing-masing pihak yang sesuai analisa tidak seimbang.

Dari suatu perjanjian tersebut maka akan timbul suatu hak serta kewajiban dari para pihak yang membuatnya. Hak diartikan sebagai suatu tuntutan atau dapat juga dibuat oleh atau atas nama seseorang individu atau kelompok pada beberapa kondisi atau kekuasaan.¹¹⁷ Hak merupakan segala sesuatu yang harus didapatkan oleh setiap orang yang telah ada sejak lahir dan bahkan sebelum lahir. Dengan hak yang dimilikinya, seseorang dapat mewujudkan apa yang menjadi keinginan dan kepentingannya. Hak yang terkandung dalam suatu perjanjian kerjasama adalah hak nisbi atau hak relatif yang memberikan wewenang kepada

¹¹⁷ Morris Ginsberg, *Keadilan Dalam Masyarakat*, (Bantul: Pondok Edukasi, 2003), hlm. 61

seseorang tertentu atau beberapa orang tertentu untuk menuntut agar supaya seseorang atau beberapa orang lain tertentu memberikan sesuatu.¹¹⁸

Kewajiban merupakan suatu pemenuh kepentingan yang diakui dan dilindungi oleh hukum. Hak dan kewajiban merupakan suatu konsep kunci dalam yurisprudensi dan etika yang sama dimana hak berisi tuntutan dan kondisi baik dan kewajiban diharapkan untuk menyumbang menjadi baik. Adanya hak pada seseorang berarti bahwa ia mempunyai suatu keistimewaan tersebut adanya suatu kewajiban pada seseorang berarti bahwa diminta daripadanya suatu sikap atau tindakan yang sesuai dengan keistimewaan yang ada pada orang lain.¹¹⁹

Perjanjian kerjasama II tidak terdapatnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban yang diperoleh Desa Pakraman beraban dalam pengelolaan DTW Tanah Lot. Ketidakseimbangan tersebut merupakan suatu pelanggaran atas apa yang dimiliki oleh oleh masyarakat Desa Pakraman Beraban. Suatu kewajiban bagi Pemerintah Kabupaten Tabanan, sebagai pihak yang memiliki kewenangan untuk dapat melakukan kerjasama yang didasari atas PP Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah. Dalam isi perjanjian seharusnya tidak merugikan masyarakat Desa Pakraman Beraban yang pada kenyataannya Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan ikut mendapatkan hasil dari Pengelolaan Objek wisata Tanah Lot, namun tidak ada tanggung jawab untuk ikut memelihara dan membantu kelangsungan pembangunan infrastruktur dan pemeliharaan pura sebagai timbal balik dari

¹¹⁸ Hasim Purba, *Suatu Pedoman Memahami Ilmu Hukum*, (Medan: Cahaya Ilmu, 2006), hlm 120.

¹¹⁹ Theo Hujibers, *Filsafat Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 95

mendapat bagian berupa pembagian hasil pengelolaan objek wisata Tanah Lot. Sehingga dalam perjanjian tersebut mencerminkan sesuai asas dalam perjanjian.

3.5.1 Analisis Perjanjian Kerjasama Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Nomor 358/ DPBRB/ XI/ 2011 Tentang Pengelolaan Daya Tarik Wisata Tanah Lot

Keseimbangan merupakan suatu keadaan pembagian beban di kedua sisi berada dalam keadaan seimbang.¹²⁰ Konsep keseimbangan dituangkan menjadi suatu asas hukum dalam perjanjian yakni asas keseimbangan. Asas hukum berfungsi sebagai pondasi yang memberikan arah tujuan serta penilaian fundamental, mengandung nilai-nilai dan tuntutan-tuntutan etis.¹²¹ Para pihak dalam perjanjian pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban harus seimbang dalam menentukan hak dan kewajiban dari para pihak. Keseimbangan yang diharapkan oleh para pihak adalah berasal dari kesepakatan yang ditentukan sebelumnya dengan memenuhi unsur-unsur keadilan dan KUHPerdara yaitu dalam Pasal 1320 dan Pasal 1338.

Kedua belah pihak sepakat dengan latar belakang (Pasal 1), pengelolaan (Pasal 2), subyek perjanjian (Pasal 3), obyek perjanjian (Pasal 4), organisasi (Pasal 5), jangka waktu (Pasal 6), pendapatan (Pasal 7), biaya (Pasal 8), pembagian hasil (Pasal 9), keadaan memaksa/*force*

¹²⁰ Herlien Budiono, *Asas Keseimbangan bagi Hukum Perjanjian Indonesia-Hukum Perjanjian Berlandaskan Asas-Asas Wigati Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 304

¹²¹ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 47

majeur (Pasal 10), perjanjian batal (Pasal 11), perselisihan (Pasal 12) dan penutup (Pasal 13).

Jika dikaitkan dengan pelaksanaan perjanjian kerjasama dan hak tersebut maka pada kenyataannya masih belum mencerminkan konsep keseimbangan antara pihak tersebut. Yang tercermin pada hak dan kewajiban yaitu biaya, pembagian hasil dan promosi yang belum mencerminkan keseimbangan bagi kedua belah pihak. Ketidakseimbangan yang dimaksud dapat dilihat dalam analisis pasal-pasal pada perjanjian kerjasamanya:

a. 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.

Analisis:

Pasal 1313 KUHPerdata menyatakan perjanjian adalah perbuatan dimana satu pihak terhadap orang lain. Pada prinsipnya

pada Pasal 8 ayat (4) sudah berjalan sesuai dengan kesepakatan para pihak, tetapi meskipun demikian biaya pengembangan dan biaya promosi DTW Tanah Lot tersebut seharusnya dibebankan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan sesuai dengan Pasal 23 ayat (1) Huruf c UU Kepariwisata yang berbunyi : memelihara, mengembangkan dan melestarikan daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali.¹²² Maksudnya agar Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan ikut berperan aktif dalam perjanjian kerjasama tersebut, baik dari segi memelihara kelestarian dan kesucian objek wisata Tanah Lot yang di dalamnya terdapat Pura Luhur Tanah lot.

b. Pasal 9: Pembagian hasil:

- (2) 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).

Analisis:

Dari pasal tersebut tidak adanya asas keseimbangan dalam perjanjian, asas keseimbangan ini bertujuan untuk menghindari

¹²² Pasal 23 Ayat (1) Huruf c Undang-undang Nomor 23 Tahun 2009 tentang Kepariwisata, yang berbunyi memelihara, mengembangkan dan melestarikan aset nasional yang menjadi daya tarik wisata dan aset potensial yang belum tergali

kerugian pada prosesnya tidak dapat terlaksana dengan baik sehingga tujuan yang diharapkan tidak dapat tercapai karena asas keseimbangan yang seharusnya sangat berperan dalam menentukan posisi dari para pihak agar dianggap adil dan tidak berat sebelah tidak dapat tercapai.¹²³ Tidak adanya asas keseimbangan antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban, selain dikarenakan kedudukan Desa Pakraman Beraban yang lebih rendah dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan yang berkedudukan sebagai penguasa dan Tanah Lot termasuk dalam aset dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan namun berada di dalam kawasan Desa Pakraman Beraban, didalamnya juga terdapat Pura Luhur Tanah Lot yang di sunjung oleh masyarakat sekitar juga desa se-kecamatan Kediri.

3.5.2 Faktor Yang Menyebabkan Tidak diberikan Keseimbangan Hak Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian

Dalam suatu perjanjian kerjasama, keseimbangan antara hak serta kewajiban dari masing-masing pihak merupakan hal yang utama sebagai dasar pertimbangan lahirnya perjanjian kerjasama tersebut. Pelaksanaan hak dan kewajiban haruslah berjalan seimbang. Artinya, para pihak tidak boleh terus menuntut hak tanpa memenuhi kewajiban.

¹²³ Agus Yudha Hernoko, *Hukum Perjanjian Asas Proporsionalitas Dalam Kontrak Komersial*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 25.

Keseimbangan dalam suatu perjanjian merupakan suatu kondisi antara hak dan kewajiban tersebut dijalankan dengan sama oleh para pihak dalam perjanjian. Dalam perjanjian terdapat faktor yang mempengaruhi keseimbangan tersebut adalah kedudukan pihak yang tidak setara sehingga timbul ketidak setaraan prestasi yang dijanjikan timbal balik.

Dari hasil wawancara dengan Bapak Nyoman Mardiana,SH dalam perjanjian kerjasama II, Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Desa Pakraman Beraban, sehingga hak yang diberikan kepada Desa pakraman tidak sama dengan apa yang diperoleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan juga objek wisata Tanah Lot tersebut merupakan aset dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan infrastruktur yang terdapat disana merupakan milik dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan namun di dalam objek wisata Tanah Lot tersebut terdapat Pura Luhur Tanah Lot dan Pura Pekendungan, Pura Daging Bingin, Pura Penataran, Pura Jero Kandang, Pura Batu Mejan, Pura Batu Bolong, Pura Hyang Api, Pura Boma, Pura Sisian, Pura Enjung Galuh.¹²⁴

Ketidakseimbangan tersebut juga dikarenakan Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan ingin mengelola DTW Tanah Lot tersebut, yang sesuai dengan Pasal 12 ayat 3 UU Pemerintah daerah. Dalam Pasal 12

¹²⁴ Wawancara dengan bagian hukum sekretariat DPRD Kabupaten Tabanan pada hari kamis, tanggal 2 Maret 2017, pada pukul 02.00 WITA

ayat 3 UU Pemerintah Daerah tersebut terdapat suatu kewenangan dari pemerintah daerah dalam pengelolaan pariwisata.¹²⁵ Sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan ingin mengelola sendiri DTW Tanah Lot tersebut, padahal DTW Tanah Lot tersebut berada di kawasan Desa Pakraman Beraban dan dalam areal DTW Tanah Lot tersebut terdapat pura-pura yang perlu dijaga, dilestarikan kesucian pura dan dilaksanakan *piodalan* (upacara) setiap enam bulannya yang dilaksanakan oleh Pengempon pura dan masyarakat Desa Pakraman Beraban.

Dari hasil wawancara dengan bapak I Nyoman Sudarma (kepala Dinas Pendapatan dan Pasedahan Agung Kabupaten Tabanan) menjelaskan kekeliruan pemahaman struktur hukum yang hal ini adalah pemerintah tabanan beserta jajarannya mengenai harta kekayaan desa. Penolakan pengelolaan obyek wisata tanah lot tersebut bukan merupakan kekayaan desa (*duwe* atau *druwe desa*). Obyek wisata tanah lot hanya kebetulan saja berada dalam wilayah hukum desa pakraman beraban. Pemikiran tersebut rupanya agak keliru, sebab walaupun tanah kawasan obyek wisata tanah lot bukan milik desa pakraman beraban, desa pakraman beraban tetap dapat menikmati hak-hak tradisionalnya sebab

¹²⁵ Pasal 12 ayat (3) UU Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa Urusan Pemerintah pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1), meliputi :

- a. Kelautan dan perikanan
- b. Pariwisata
- c. Pertanian
- d. Kehutanan
- e. Energi dan sumber daya mineral
- f. Perdagangan
- g. Perindustrian, dan
- h. transmigrasi

mereka adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang menetap di kawasan tersebut. Ditinjau dari ketentuan uu 10 tahun 2009 tentang kepariwisataan maka mereka sebagai masyarakat setempat memiliki hak prioritas baik dalam memperoleh pekerjaan maupun dalam pengelolaan.¹²⁶

Berbeda halnya dengan perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Candi Kuning dalam pengelolaan obyek wisata Ulun Danu Beratan dimana Desa Pakraman Candi Kuning mendapatkan bagian yang lebih besar daripada Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban dimana Desa Pakraman mendapatkan bagian yang lebih sedikit dari pada Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan padahal Desa Pakraman memiliki tugas yang sama dalam menjaga dan melestarikan kesucian dari pura, menurut I Made Tampika (kabag Hukum dan Ham Kabupaten Tabanan)¹²⁷ pembedaan pemabagian hasil tersebut dikarenakan perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban menjadi perjanjian yang pertama sejak tahun 2002 hingga sekarang. Dalam pengelolaan terdapat konflik yang terjadi pada tahun 2010 disebabkan masyarakat desa pakraman beraban

¹²⁶ Wawancara dengan kepala Dinas Pendapatan dan Pasedahan Agung Kabupaten Tabanan pada hari jumat, tanggal 3 Maret 2017 pada pukul 11.00 WITA

¹²⁷ Wawancara dengan Kapala Bagian Hukum dan Hak Asasi Manusia Sekertaris Daerah Kabupaten Tabanan pada hari jumat, tanggal 3 Maret 2017 pada pukul 10.00 WITA

ingin mengelola secara mandiri tanpa adanya pihak ketiga (CV. Ary Jasa Wisata), perjanjian ini menjadi dasar dalam perjanjian lain di daerah tabanan baik itu perjanjian kerjasama di ulun danu beratan Desa Pakraman Candi Kuning maupun di alas kedaton Desa Pakraman Kukuh. Selain itu perjanjian kerjasama antara pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa pakraman candi kuning dalam pengelolaan obyek wisata ulun danu beratan masih adanya pihak ketiga yaitu dalam pengelolaan tersebut. Pernyataan tersebut juga ditambahkan oleh I Wayan Diasa (kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tabanan)¹²⁸ yang menyatakan perbedaan pembagian hasil ini juga dikarenakan angka kunjungan wisatawan yang datang ke Tanah Lot merupakan yang pertama di Provinsi Bali. Di bulan januari sampai maret sudah mencapai 1.319.406 wisatawan, ditambah dengan kunjungan sewaktu libur sekolah dan pada waktu libur lebaran. Pada bulan juli mendatang yaitu tanggal 07 juli 2017 akan diadakan festival di obyek wisata Tanah Lot yang bertemakan Tanah Lot kreatif food and art festival guna meningkatkan kunjungan wisatawan yang datang ke obyek wisata Tanah Lot.

Dari pembahasan tersebut Desa Pakraman Beraban tidak memperoleh perlindungan hukum yang semestinya. Perlindungan hukum adalah tindakan yang memberikan perlindungan terhadap hak asasi manusia terhadap ke sewenang-wenangan penguasa yang tidak sama dengan

¹²⁸ Wawancara dengan Kepala Dinas Kebudayaan dan Pariwisata Kabupaten Tabanan pada hari jumat, tanggal 3 Maret 2017, pada pukul 01.00 WITA

aturan hukum, agar masyarakat dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum. Desa Pakraman Beraban dalam perjanjian tersebut dikatakan dalam posisi yang minor atau posisi rendah, sehingga hak dan kewajiban Desa Pakraman tersebut berbeda dengan apa yang diperoleh oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan yang dalam perjanjian memiliki posisi sebagai penguasa. Selain Desa Pakraman Beraban, Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan juga ikut memelihara, membantu kelangsungan pembangunan infrastuktur dan pemeliharaan pura sebagai timbale balik dari mendapat bagian berupa hasil dari pengelolaan objek wisata Tanah Lot.

Tabel 3

Perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak memberikan keseimbangan hak bagi para pihak dalam perjanjian

No	Landasan Teori	Hasil Pembahasan	Analisis
3	<p>- Teori perlindungan hukum adalah tindakan serta upaya dalam melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa yang tidak sesuai dengan ketentuan hukum, guna mewujudkan ketertiban serta ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati hak-haknya sebagai manusia</p> <p>- Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih, yang memberi hak serta kewajiban bagi masing-masing pihak lain tentang suatu prestasi</p>	<p>Dalam perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban, Pemerintah Daerah ingin mengelola sendiri aset dengan Pasal 12 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah dan aset tersebut merupakan milik Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan Pemerintah daerah Kabupaten Tabanan memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari Desa Pakraman Beraban, sehingga hak yang diberikan kepada Desa pakraman tidak sama dengan apa yang diperoleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan.</p>	<p>Berdasarkan teori perjanjian pada dasarnya perjanjian yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban merupakan persetujuan dari kedua belah pihak tentang isi dari perjanjian tersebut. Teori perlindungan hukum ini untuk melindungi Desa Pakraman Beraban karena berada diposisi yang tidak menguntungkan atau lebih rendah dalam pengelolaan obyek wisata Tanah Lot, sehingga hak dan kewajiban dari perjanjian tersebut tidak mencerminkan ketidakseimbangan.</p>

3.6 Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot yang Berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban Dimasa Mendatang

Perjanjian menjadi suatu hal yang penting seiring dengan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi saat ini. Dalam perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Daya Tarik Wisata Tanah Lot yang dibuat tertulis dan sudah ditanda tangani oleh kedua pihak. Selanjutnya perjanjian kerjasama yang telah disepakati tersebut akan menjadi peraturan bagi mereka yang membuatnya. Perjanjian tersebut dalam hal ini adalah ekspresi persetujuan keinginan dengan disesuaikan berguna untuk dihormati.

Dalam perjanjian kerjasama tersebut, Pemerintah Kabupaten Tabanan mendapatkan hasil 58% sedangkan Desa Pakraman Beraban Mendapatkan 42%. Pembagian hasil tersebut dari penerimaan penjualan karcis masuk, penerimaan penjualan karcis parkir, penerimaan sewa tempat kios/ toko dan lain-lain penerimaan yang sah. Dalam kaitannya dengan pembahasan mengenai perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tentang pengelolaan objek wisata Tanah Lot, maka terlebih dahulu mengetahui makna dari keadilan tersebut.

Konsep keadilan adalah para individu dihadapan yang lainnya berhak atas kedudukan berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan tertentu. Keadilan merupakan suatu dasar dan oleh aturan hukum berarti semata-mata bukanlah legalitas formal menjamin keteraturan dan konsistensi dalam pelaksanaan peraturan tetapi

keadilan yang berdasarkan pada pengenalan supremasi nilai kepribadian seseorang dan institusi menyediakan bingkai kerja untuk ekspresi yang penuh.¹²⁹ Keadilan dalam perasaan yang paling luas terdiri dari tata tertib hubungan manusia berdasarkan prinsip umum keadilan yang diterapkan.

Keadilan merupakan suatu yang abstrak, subjektif karena keadilan menyangkut nilai etis yang dianut oleh masing-masing individu.¹³⁰ Keadilan berlawanan dengan pelanggaran hukum, penyimpangan, ketidaktetapan, ketidakpastian, keputusan yang tidak terduga, tidak dibatasi oleh peraturan, sikap memihak dalam penerapan aturan, aturan yang memihak atau sewenang-wenang melibatkan diskriminasi yang tidak berdasar yaitu diskriminasi yang berdasarkan perbedaan yang tidak relevan.¹³¹ Keterkaitan antara keadilan dan ketidakadilan dalam pemberian ganti rugi dengan prinsip ‘perlakukan hal-hal yang serupa dengan cara yang serupa dan hal-hal yang berbeda dengan cara yang berbeda terletak pada keyakinan moral bahwa mereka yang dikenai hukum juga memiliki hak balik agar orang lain tidak menimpakan tindakan tertentu yang merugikan mereka. Struktur hak dan kewajiban semacam ini yang mencegah terjadinya kerugian yang besar dalam masyarakat sosial. Dalam teori keadilan dapat memeriksa apakah hak dan kewajiban yang diterima dalam suatu masyarakat dalam prinsip keadilan formal untuk membersihkan dari elemen-elemen kesewenangan, diskriminasi yang tak berdasarkan pada perbedaan yang relevan.

¹²⁹ Morris Ginsberg, *Op.cit*, hlm . 35

¹³⁰ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012) hlm 217

¹³¹ Morris Ginsberg, *Op.cit*, hlm. 41

Keadilan merupakan landasan yang dapat dipergunakan sebagai dasar pemikiran dan pertimbangan dalam membuat suatu perjanjian. Perjanjian kerjasama antara pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban Nomor 358/DPRB/XI/2011 tentang Pengelolaan Daya Tarik Wisata Tanah Lot disamping Pura Luhur Tanah Lot terdapat juga pura lain dikawasan DTW Tanah Lot antara lain Pura Pekendungan, Pura Dangin Bingin, Pura Penataran, Pura Jero Kandang, Pura Batu Mejan, Pura Batu Bolong, Pura Hyang Api, Pura Boma, Pura Sisian, Pura Enjung Galuh.

Pura Luhur Tanah Lot dilaksanakan *Pujawali* (upacara) yang jatuh pada Buda Cemeng langkir atau setiap enam bulan sekali (210 hari), yang dihadiri oleh sebagian besar masyarakat Desa Pakraman Beraban, juga *pengempon* dan masyarakat yang juga berkecimpung di pariwisata disana. Selama upacara berlangsung biaya-biaya yang dikeluarkan selama upacara bersumber dari dana pembagian retribusi pengelolaan DTW Tanah Lot juga dari masyarakat dan juga dari Desa Pakraman Beraban.

Dari berbagai macam definisi keadilan diatas yang dikemukakan oleh berbagai kalangan, bukan hanya dari kalangan pakar hukum saja. Dapat didefinisikan dan diungkapkan keadilan merupakan suatu hak yang sama atas kedudukan berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan tertentu, maka akan menjadi suatu acuan dalam membahas tentang perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban. Ketidakadilan perjanjian tersebut perlu memperhatikan mengenai beberapa

klausula penting yang terdapat dalam isi perjanjian. Bila diperhatikan di dalam isi perjanjian tersebut dan dilihat reaksi atau pendapat masyarakat, khususnya dalam hal ini pengelolaan objek pariwisata Tanah Lot, maka sesungguhnya perlu terdapat perubahan yang harus dilakukan demi tercapainya suatu keadilan. Jika dilihat dari ketentuan hak yang diperoleh dari desa Pakraman Beraban, sudah dipastikan adanya ketidakseimbangan antara masing-masing pihak, hal tersebut terkesan menguntungkan salah satu pihak yaitu Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan. Melihat kembali pengertian keadilan yang dijelaskan oleh **morris Ginsberg** suatu sikap memihak dalam penerapan aturan, aturan yang memihak atau sewenang-wenang melibatkan diskriminasi yang tidak berdasar, maka dapat disimpulkan bahwa, perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tentang Pengelolaan objek wisata Tanah Lot belum menunjukkan keadilan dan memberi manfaat atas dibuatnya perjanjian. Justru sebaliknya tujuan yang hendak dicapai dengan membuat perjanjian kerjasama yang memberikan manfaat atau bahkan menguntungkan kedua belah pihak dengan menjunjung tinggi asas keadilan.

Berdasarkan hasil pembahasan pada rumusan masalah pertama tersebut, maka dapat ditemukan adanya kesenjangan dalam perjanjian kerjasama yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tentang Pengelolaan objek wisata Tanah Lot, Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan tidak memperhatikan asas Persamaan Hukum karena dalam mengadakan suatu perjanjian subjek hukum memiliki kedudukan yang sama baik dari segi hak dan kewajiban yang dalam hukum dan kedua belah pihak harus

memenuhi dan melaksanakan perjanjian sesuai dengan hak dan kewajibannya secara seimbang, tanpa memandang kedudukan atau jabatan dari subyek hukum tersebut lebih tinggi maupun rendah. Dari hasil wawancara dengan I Wayan Arwata Bendesa Desa Pakraman beraban yang mewakili aspirasi masyarakat Desa Pakraman Beraban, baik masyarakat maupun Bendesa Pakraman Beraban menginginkan peroleh bagian yang sama yaitu masing-masing 50% (lima puluh persen) untuk Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan 50% (lima puluh persen) untuk Desa Pakraman Beraban.¹³² Selain tidak memperhatikan kesamaan hukum pemerintah daerah Kabupaten Tabanan juga tidak memperhatikan asas keseimbangan hak dari Desa Pakraman Hal tersebut mencerminkan rasa keseimbangan hak, hal tersebut karena DTW Tanah Lot tersebut berada berada di Kabupaten Tabanan, walaupun disana terdapat Pura Tanah Lot yang dijaga dan dirawat kesuciannya oleh Desa Pakraman Beraban.

Dengan mempertimbangkan keadilan yang seharusnya diberikan pada Desa Pakraman Beraban maka penulis berpendapat bahwa seharusnya direvisi substansi perjanjian kerjasama II tersebut, yang terdapat pada Pasal 8 dan 9 ayat (1), sebagai berikut :

Pasal 8 Biaya

- (1) Biaya pengelolaan Daya Tarik Wisata Tanah Lot terdiri dari biaya operasional manajemen dan pembangunan;
- (2) Biaya operasional manajemen dianggarkan setiap tahun berdasarkan rapat badan pengelolaan dan ditetapkan dengan keputusan ketua umum badan pengelola;

¹³² Wawancara dengan Bendesa Pakraman Beraban, pada hari rabu, tanggal 1 Maret 2017, jam 11.00 WITA

- (3) Perubahan biaya operasional manajemen dilakukan sekurang-kurangnya 6 (enam) bulan sekali berdasarkan rapat badan pengelola;
- (4) 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 pembagian sebagai berikut :
 - a) Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan sebesar 40% (lima puluh persen);
 - b) Desa Pakraman Beraban sebesar 25% (dua puluh lima persen);
 - c) Pura Luhur Tanah Lot sebesar 12% (dua belas persen);
 - d) Pura-pura terkait di kawasan tempat daya tarik wisata Tanah Lot sebesar 8% (delapan persen); dan
 - e) Desa Pakraman se-kecamatan Kediri 5% (lima persen).

Sehingga memberikan keadilan bagi Desa Pakraman Beraban yang mempunyai tugas yang berat dalam menjaga kesucian, kelestarian DTW Tanah Lot. Tugas itupun dilaksanakan sendiri oleh masyarakat Desa Pakraman Beraban dan *Pengempon* pura. Dan juga fungsi dasar dari perjanjian kerjasama adalah memenuhi kebutuhan hukum para pihak yang membuat perjanjian, tidak sekedar hanya mengatur, namun juga memberikan keleluasaan dan kebebasan sepenuhnya kepada para pihak untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan mereka sebagai dasar penstrukturan materi perjanjian yang dibuat. Latar belakang atau rasio perjanjian adalah tujuan perjanjian, yaitu pertukaran yang adil. Pertukaran yang adil terjadi apabila dalam hubungan tersebut terwujud perjanjian yang berisi prestasi dengan imbalan kontrak prestasi. Pertukaran kepentingan (prestasi-kontra prestasi) merupakan kerangka dasar perjanjian yang menentukan wujud pertukaran hak dan kewajiban yang proporsional.

Mantan manager operasional Tanah Lot, I Made Sujana menilai Desa pakraman beraban belum menjadi tuan rumah di daerahnya sendiri karena dalam perjanjian tersebut disebutkan bahwa desa pakraman beraban hanya diikuti sertakan dalam pengelolaan obyek wisata tanah lot seharusnya dengan kedudukan yang seimbang. Seharunya konsep pemberdayaan desa pakraman beraban harus dipahami juga oleh pemerintah. Dalam proses penyelesaian konflik, terlihat kepentingan politik penguasa (pemerintah kabupaten tabanan) yang hanya mementingkan profit mengejar pendapatan asli daerah semata dengan mengabaikan hak-hak desa pakraman beraban dari konsep-konsep pariwisata. Pemerintah tabanan pun belum memiliki konsep pembangunan pariwisata. Konsep pemberdayaan desa pakraman beraban harus dipahami oleh karna desa dan pemerintah tabanan, sehingga dalam perjanjian kerjasama tersebut para pihak mengetahui kewenangan masing-masing. Selama ini pemerintah tabanan memanfaatkan kelemahan-kelemahan yang ada pada desa pakraman beraban untuk mencari keuntungan dalam pengelolaan obyek wisata tanah lot. Seharusnya pemerintah memberikan ruang yang seluas-luasnya bagi desa pakraman beraban dalam membangun dan meningkatkan kesejahteraan, bukan sebaliknya memanfaatkan kelemahan yang dimiliki oleh desa pakraman beraban. Pemenuhan hak tradisional desa pakraman beraban dalam mengelola obyek wisata tanah lot merupakan pemenuhan atas hak asasi individu bagi karna desa dalam melaksanakan hubungan dengan tuhan (*parahyangan*) dan pemenuhan atas hak asasi sebagai makhluk sosial dalam mendapatkan manfaat ekonomi, sosial dan budaya dari pengelolaan obyek wisata tanah lot, pemerintah

tabanan juga memiliki kewajiban untuk memberikan keadilan dan menjaga agar tidak terjadi konflik horizontal antar warga.¹³³

¹³³ Wawancara dengan mantan manager operasional DTW Tanah Lot, pada hari rabu, tanggal 1 Maret 2017, jam 2.00 WITA

Tabel 4

Perjanjian Kerjasama Pengelolaan Pariwisata Tanah Lot yang Berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban Dimasa Mendatang

No	Landasan teori	Hasil Pembahasan	Analisis
4	<ul style="list-style-type: none"> - Teori keadilan adalah keadilan yang diberikan kepada setiap orang menurut jasanya (pembagian haknya masing-masing) - Teori perjanjian adalah suatu hubungan hukum yang menyangkut hukum kekayaan antara 2 (dua) orang atau lebih, yang memberi hak serta kewajiban bagi para pihak lain tentang suatu prestasi 	<p>Dalam perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban, Desa Pakraman Beraban memiliki tugas yang berat dalam menjaga kesucian dan kelestarian DTW Tanah Lot. Tugas tersebut dilakukan sendiri oleh masyarakat Desa Pakraman Beraban dan <i>Pengempon</i> pura tanpa adanya bantuan dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan</p>	<p>Berdasarkan teori keadilan dan teori perjanjian, perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman beraban ini telah sesuai dengan teori perjanjian, namun jika dilihat dari teori keadilan tidak mencerminkan bagi Desa Pakraman Beraban selaku pihak dalam perjanjian. Dikatakan tidak memberikan keadilan karena hak dan kewajiban antara Desa Pakraman Beraban dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan tidak seimbang dan menguntungkan salah satu pihak saja</p>

BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian mengenai perjanjian pengelolaan obyek Tanah Lot antara Pemerintah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut

- 4.1.1 Bentuk dari perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa pakraman beraban adalah klausula baku dengan bentuk perjanjian dibawah tangan, namun jika dilihat dari substansi perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban sudah memenuhi syarat-syarat dalam hukum perjanjian. Perjanjian kerjasama tersebut bertentangan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2016 tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah dimana yang mewajibkan perjanjian kerjasama dibuat dengan akta notaris, sehingga kekuatan pembuktian dari perjanjian kerjasama tersebut menjadi tidak sempurna.
- 4.1.2 Perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban tidak mengatur keseimbangan hak bagi para pihak dalam perjanjian, hal tersebut disebabkan karena aset dan infrastruktur yang berada diobyek wisata Tanah Lot merupakan aset dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dan angka kunjungan wisatawan yang datang ke Tanah Lot

merupakan yang pertama di Provinsi Bali sehingga Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan memperoleh bagian yang lebih dari Desa Pakraman Beraban.

- 4.1.3 Perjanjian kerjasama pengelolaan pariwisata Tanah Lot yang berkeadilan bagi Desa Pakraman Beraban adalah memperhatikan hak dan kewajiban dari Desa Pakraman Beraban secara seimbang, meskipun obyek wisata Tanah Lot merupakan aset dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan, hal tersebut karena Desa Pakraman Beraban merupakan pihak yang menjaga dan merawat lingkungan obyek wisata Tanah Lot baik yang baik yang bersifat *sekala* (fisik dari obyek wisata Tanah Lot yang disana terdapat pura-pura) maupun yang bersifat *niskala* (melaksanakan upacara keagamaan yang dilaksanakan tiap enam bulan)

4.2 Saran

Adapun saran yang dapat diberikan sehubungan dengan pembahasan ini, maka dapat dijelaskan sebagai berikut, yaitu kepada:

- 4.2.1 Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan kedepannya setelah perjanjian kerjasama pengelolaan objek wisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban berakhir dapat dibuat dengan akta notaris sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Barang Milik Daerah Pasal 179 ayat (4), sehingga memberikan kepastian hukum bagi para pihak.

4.2.2 Bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan hendaknya perjanjian kerjasama pengelolaan obyek wisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban hendaknya dilakukan revisi atau perubahan terhadap Pasal 9 ayat (1) dengan rincian pembagian hasil Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan sebesar 40% (lima puluh persen), Desa Pakraman Beraban sebesar 25% (dua puluh lima persen), Pura Luhur Tanah Lot sebesar 12% (dua belas persen), Pura-pura terkait di kawasan tempat daya tarik wisata Tanah Lot sebesar 8% (delapan persen); dan Desa Pakraman se-kecamatan Kediri 5% (lima persen) sehingga dengan presentase pembagian tersebut dapat memberikan keseimbangan hak bagi Desa Pakraman Beraban dikarenakan Desa Pakraman Beraban memiliki tugas yang berat dalam menjaga dan melestarikan obyek wisata Tanah Lot yang didalamnya terdapat Pura Luhur Tanah Lot.

4.2.3 Bagi masyarakat Desa Pakraman Beraban agar lebih memperjuangkan haknya dalam perjanjian kerjasama pengelolaan objek wisata Tanah Lot antara Pemerintah Daerah Kabupaten Tabanan dengan Desa Pakraman Beraban sehingga memberikan keseimbangan dan persamaan hukum bagi Desa Pakraman Beraban.