

# PARIWISATA BEKELANJUTAN: HAK PAKAI LAHAN MASYARAKAT ADAT BALI OLEH WARGA NEGARA ASING PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA

Agwe Sheling Dranisa, Fakultas Hukum Universitas Airlangga,  
e-mail: [agweshl@gmail.com](mailto:agweshl@gmail.com)

Wayan Lasmawan, Fakultas Hukum Ilmu Sosial Universitas Pendidikan  
Ganesha, e-mail: [lastmaone@gmail.com](mailto:lastmaone@gmail.com)

I Putu Dwika Ariestu, Fakultas Hukum Ilmu Sosial Universitas Pendidikan  
Ganesha, e-mail: [iariestu@undiksha.ac.id](mailto:iariestu@undiksha.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2024.v12.i07.p21>

## ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan untuk melakukan analisa terhadap hak pakai lahan Masyarakat Adat Bali oleh Warga Negara Asing (WNA) dalam perspektif hukum agraria yang kemudian dikaitkan dengan program pariwisata berkelanjutan. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan perbandingan. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Hukum Agraria yang tercantum pada Undang-Undang Pokok Agraria serta PP No.40 Tahun 1996 memberikan izin bagi WNA untuk memperoleh hak pakai atas lahan di wilayah Indonesia, selain itu berdasarkan contoh kasus dan awig-awig yang disajikan, desa diberikan wewenang untuk mengelola lahannya dan tidak terdapat larangan secara eksplisit bagi WNA untuk memanfaatkan lahan di wilayah desa adat. Konsep pariwisata berkelanjutan mengedepankan pelestarian budaya dan lingkungan untuk kepentingan generasi yang akan datang, hal ini berbanding terbalik dengan fakta dimana dalam pemanfaatan lahan terutama pada lahan masyarakat desa adat hingga saat ini belum ditemukan ketentuan terkait pembatasan pemanfaatan lahan Masyarakat adat oleh WNA, sehingga saat ini dengan masih belum diaturnya pembatasan tersebut WNA dapat dengan mudah memperoleh akses pemanfaatan lahan Masyarakat adat.*

**Kata Kunci:** *Pariwisata Berkelanjutan, Hak Pakai Lahan, Masyarakat Adat, WNA*

## ABSTRACT

*This research aims to analyze the land use rights of Balinese Indigenous Peoples by Foreign Citizens (WNA) from an agrarian law perspective, which is then linked to sustainable tourism programs. The type of research used is normative juridical research, with a statutory approach, a case approach, and a comparative approach. The results of this research show that the Agrarian Law contained in the Basic Agrarian Law and PP No. 40 of 1996 provide permission for foreigners to obtain use rights over land in the territory of Indonesia. Apart from that, based on the case examples and awig-awig presented, villages are given the authority to manage their land, and there is no explicit prohibition on foreigners from using land in traditional village areas. The concept of sustainable tourism prioritizes the preservation of culture and the environment for the benefit of future generations. This is inversely proportional to the fact that in land use, especially on land of traditional village communities, until now no provisions have been found regarding restrictions on the use of land of indigenous communities by foreigners, so that currently with However, these restrictions have not yet been regulated by foreigners, who can easily gain access to the use of indigenous people's land.*

**Keywords:** *Sustainable Tourism, The Land Used Rights, Indigenous Peoples, Foreign Citizens*

## 1. Pendahuluan

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia memiliki berbagai wilayah yang mempunyai potensi pariwisata yang tinggi, salah satunya yaitu Bali dengan tingkat potensial pariwisata yang cukup tinggi, bahkan pesona Bali telah dikenal mancanegara sebelum terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Awalnya pariwisata di Bali berkembang ke arah wisata budaya. Dalam langkah pengembangan selanjutnya, wisata budaya jenis ini terus dijadikan sebagai strategi dan branding. Berkaitan dengan potensi yang dimiliki Bali yaitu seni budaya yang menjadi daya tarik wisata serta menjadi industri pariwisata untuk pengembangan seni beserta budaya Bali.<sup>1</sup> Daya pikat pesona pariwisata di Bali membuat banyak sekali wisatawan dari luar negeri berkunjung bahkan menetap dalam waktu yang panjang. Penggabungan antara budaya dan keindahan alam Bali membuat para wisatawan tertarik untuk mengeksplorasi lebih jauh akan kekayaannya.

Selama beberapa dekade terakhir, masalah pariwisata berkelanjutan menjadi perhatian utama. Ini terbukti oleh program global PBB yang dikenal sebagai (SDGs) yang berartikan *Sustainable Development Goals*, yang merupakan kelanjutan strategis dari (MDGs) *Millennium Development*. Untuk mencapai kepariwisataan berkelanjutan, Bali menghadapi banyak tantangan. Tantangan Membangun Pariwisata Berkelanjutan Pickel: Pariwisata di Bali telah berkontribusi secara signifikan terhadap pertumbuhan dan pembangunan pulau ini dalam era modern dan global. Akan tetapi, hal tersebut tidak luput dari dampak yang berpengaruh bagi kehidupan sosial, budaya, dan lingkungan Bali.<sup>2</sup> Isu terhadap Pariwisata Berkelanjutan ini sudah ada dalam beberapa tahun terakhir ini. Masalah pariwisata berkelanjutan telah muncul dan menjadi perhatian utama saat ini, seperti yang ditunjukkan oleh program global program global PBB yang dikenal sebagai (SDGs) yang berartikan *Sustainable Development Goals*, yang merupakan kelanjutan strategis dari (MDGs) *Millennium Development Goals*.

Seringkali, pertumbuhan pariwisata di daerah Bali dikritik karena menghasilkan wisata massal. Hasil dari pembukaan resor wisata mewah Nusa Dua pada tahun 1980-an dan pertumbuhan pesat wilayah Kuta dari homestay menjadi hotel mewah, hal ini mulai terasa dan dibicarakan, di mana hotel disebelah utara dengan investasi yang melonjak signifikan mengungguli penginapan milik masyarakat dengan modal terbatas.

Dengan pertumbuhan pariwisata yang cepat dan berkelanjutan, lahan masyarakat di Bali menjadi sangat menguntungkan untuk dikelola sebagai pendukung pariwisata. Banyak lahan dijual atau disewakan kepada mereka yang ingin mengembangkan bisnis pariwisata, terutama kepada warga asing. dalam sistem hukum pertanahan nasional, korelasi hukum antara orang, baik (WNI) masyarakat Negara Indonesia maupun (WNA) masyarakat Negara Asing, dan perbuatan hukum berkaitan pada pertanahan sudah diatur pada Peraturan Dasar pokok-pokok Agraria (UUPA) Undang-Undang nomor 5 Tahun 1960. Prinsip nasionalitas menjadi bagian prinsip yang dipegang teguh oleh UUPA. Ketentuan yang terdapat Pasal 33 (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur bahwa hanya Orang Indonesia mempunyai hak hubungan seutuhnya dengan Indonesia sebagai banyak bagian integral dari bumi. Berkaitan dengan Bentuk

---

<sup>1</sup> Darma Putra, Syamsul Alam, 2017, *Metamorfosis Pariwisata Bali : Tantangan Membangun Pariwisata Berkelanjutan*, Penerbit Pustaka Laras, Denpasar, h. 7

<sup>2</sup> Chevalier-Pickel, Sylvine (ed). 2017. *Tourism in Bali and the Challenge of Sustainable Development*. London: Cambridge Scholar Publishing. h. 5

Kepemilikan. Saat ini sudah dimungkinkan untuk memberikan hak pakai kepada orang asing (WNA) dan korporasi luar negeri yang di Indonesia mempunyai perwakilan.<sup>3</sup>

Berdasarkan UUPA WNI mempunyai hak penuh pada tanah. Namun, untuk warga negara asing (WNA), terdapat didalamnya perwakilan dari perusahaan asing, mereka akan diperbolehkan mempunyai Hak terbatas bagi kepemilikan tanah yang tidak ada bertentangan bagi kepentingan warga negara Indonesia. Hak kepemilikan tanah berdasarkan Pasal 22 UUPA (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria) bisa diperoleh dengan tiga sumber, yaitu: undang-undang, penetapan pemerintah, dan hukum adat.<sup>4</sup> Asas kebangsaan pada kepemilikan tanah sebagaimana dikemukakan pada penjelasan di awal tidak lepas dari terbentuknya konsep hak milik relatif.<sup>5</sup>

Sebagaimana dinyatakan oleh UUPA, hanya WNI yang memiliki kemampuan untuk menjalin hubungan sepenuhnya di bidang bumi, air, dan ruang angkasa. Perlu ditegaskan bahwa hak milik dikhususkan hanya untuk Warga Negara Indonesia, sementara itu Hak pakai dan juga hak sewa diperuntukan untuk Warga Negara Asing. Pemerintah memiliki wewenang menguasai tanah milik seseorang, hal ini telah tercantum pada Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945.<sup>6</sup>

Berdasar pada penjelasan yang sudah dijelaskan diatas hak milik tidak diberikan kepada WNA berdasarkan ketentuan UUPA yang berlaku di Indonesia. Selama ini WNA baik yang berstatus pribadi maupun sebagai investor yang ingin menanamkan modalnya di Bali hanya diberikan hak pakai dan hak guna usaha yang memiliki waktu terbatas. Momentum pariwisata berkelanjutan ini menjadi batu loncatan bagi kemajuan, namun di lain sisi dalam konteks hak pakai atas lahan Masyarakat Adat Bali justru bisa merugikan, hal ini dikarenakan jika program pariwisata berkelanjutan tidak dilaksanakan secara terencana dan tertata, maka akan menimbulkan ketidakadilan dan tindakan eksploitatif yang berlebihan dengan dalih untuk mensukseskan program pariwisata berkelanjutan, secara sederhana dalih inilah yang kemudian berdampak bagi keberlangsungan eksistensi lahan Masyarakat Adat Bali.

## 1.2. Rumusan Masalah

Permasalahan yang ingin dikaji dalam penelitian ini antara lain:

1. Bagaimanakah Pengaturan Hak Tanah menurut ketentuan Hukum Agraria di Indonesia?
2. Apakah Warga Negara Asing dapat memperoleh Hak Pakai berdasarkan ketentuan Hukum Agraria Indonesia dan Hukum Adat serta konsekuensinya terhadap pariwisata yang berkelanjutan?

---

<sup>3</sup> Maria S.W Sumardjono, 2007, Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing, PT. Kompas Media Nusantara, Yogyakarta, h.1

<sup>4</sup> Ismail, I. (2012). Kajian terhadap Hak Milik atas Tanah yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 56. Retrieved from <http://www.jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/download/6196/5092>

<sup>5</sup> Parlindungan, A. . (1993). *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju.

<sup>6</sup> Buana, A. A. S. T., & Marwanto. (2018). Pengaturan Hak Penguasaan Tanah Hak Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Milik Perorangan Oleh Negara. *Law Reform*. Retrieved from <https://ocs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/33157/20022>

### 1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa keterkaitan Hak Pakai Lahan Masyarakat Adat Bali oleh WNA berdasarkan Hukum Agraria yang berlaku di Indonesia serta membandingkannya dengan ketentuan Hukum Adat lokal yang memiliki implikasi terhadap berlangsungnya pariwisata berkelanjutan di Bali.

## 2. Metode Penelitian

Metode yang dipakai dalam penulisan ini normatif yuridis Adapun penjelasan metode normatif yuridis yakni, “penelitian meliputi objek kajiannya adalah norma hukum positif yang berlaku”. Kajian Hukum Normatif melihat bahwa Hukum bukan lagi sekadar utopia, melainkan sudah melembaga dan ditegakkan dalam bentuk norma, asas, serta pranata hukum. Penelitian normatif juga diklaim penelitian dogmatis, mempunyai tujuan untuk meneliti, memelihara, dan mengembangkan karya hukum positif melalui karya logika sendiri.<sup>7</sup> Selain yang disebutkan sebelumnya penelitian ini merupakan Proses meneliti peraturan hukum, asas-asas hukum, dan doktrin-doktrin hukum yang berlaku saat ini untuk menyelesaikan setiap permasalahan hukum yang dihadapi. Penelitian normatif bertujuan pada membuat argumentasi, teori dan solusi terhadap permasalahan hukum yang timbul.<sup>8</sup> Penelitian bersifat normatif deskriptif, dan mengkaji terkait pengaturan terhadap hak pakai yang diberikan kepada WNA terhadap lahan Masyarakat Adat Bali secara spesifik, dan dampaknya jika hak pakai ini tidak dibatasi. Pada penelitian ini menggunakan Pendekatan meliputi, Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), dan Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*). Proses penelitian melibatkan penggunaan teknik teliti kepustakaan antara lain melakukan penelaahan terhadap bahan pustaka, mencari, membaca, meneliti dan menelaah secara formal berbagai publikasi yang berkaitan dengan permasalahan yang terkait.<sup>9</sup>

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Pengaturan Hak Tanah menurut ketentuan Hukum Agraria di Indonesia

Pada pasal 16 UUPA serta Pasal 53 UUPA dan Peraturan Pemerintah Tahun 1996 mengenai Hak Guna Usaha dan Hak Pakai Atas Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58 dan Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 3643. Dalam pasal 16 ayat 1 UUPA menjelaskan berbagai jenis hak atas tanah diantaranya:<sup>10</sup> Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah dan yang terakhir yaitu Hak Memungut Hasil Hutan. Jenis-jenis hak tanah yang bersifat sementara tercantum pada pasal 53 ayat (1) UUPA, yaitu : Hak tanah yang bersifat sementara dicantumkan dalam pasal 53 ayat 1 UUPA yaitu Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak sewa tanah Pertanian.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> E.Saefullah Wiradipradja, 2015, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, h.5.

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 35

<sup>9</sup> Dapri Liber Sonata, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum, Fiat Justisia Ilmu Hukum*, Vol.8 No.1 (2014)

<sup>10</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Jakarta: Kencana Prenadamedia, h. 24

<sup>11</sup> *Ibid.*

Hak Buka Tanah dan Hak Memungut Hasil Hutan bukan merupakan hak yang disebutkan pada ketentuan telah disebutkan pada pasal di atas memberikan hak kepada masyarakat yang punya hak untuk menerima dan menggunakan tanah yang dimilikinya. Di sisi lain, kedua hak tersebut adalah bagian dari hak atas tanah berjangka panjang dan sesuai pada sistem hukum adat yang ada saat ini. Selanjutnya Pasal 16 jo. Pasal 53 UUPA tidak bersifat terbatas, artinya selain ketentuan-ketentuan mengenai hak atas tanah yang disebutkan dalam UUPA, terdapat banyak jenis hak tanah yang berbeda-beda dan dibuat khusus dalam undang-undang.<sup>12</sup>

Hak bersifat sementara dan bisa dimanfaatkan oleh perseorangan atau badan hukum tercantum pada Pasal 53 UUPA, yaitu hak tanggungan, hak bagi hasil komersial, hak huni, dan hak sewa pertanian. Pada bagian ini penulis hanya akan menjelaskan hak kepemilikan atas hak guna tanah bagi orang asing seperti hak milik, hak pakai komersial, hak pakai konstruksi, dan hak pakai.

#### A. Hak Milik

Secara konseptual dapat dikatakan hak milik merupakan hak waris yang terkuat dan terlengkap dimiliki seseorang pada tanah, hal ini berdasarkan ketentuan Pasal 6 (Pasal 20 ayat (1) UUPA). Pasal 21 selanjutnya mengatur bahwa orang dapat memperoleh hak milik, di antaranya:

Hak milik hanya dipunyai oleh orang berkewarganegaraan Indonesia dan serta Badan hukum dapat mempunyai hak milik tetapi dengan kewenangan penuh dari pemerintah serta Orang asing yang mempunyai hak milih hasil dari pewarisan tanpa wasiat akibat perkawinan setelah berlakunya UU terserbut wajib melepaskan hak milik dalam jangka waktu satu tahun, jika tidak hak tersebut akan batal demi hukum dan akan dikembalikan tanahnya menjadi punya negara dengan tetap berlakunya hak-hak terkait yang terakhir adalah warga negara yang mempunyai kewarganegaraan ganda tidak dapat memiliki tanah dengan hak milik sesuai ketentuan yang diatur pada ayat 3 pasal ini.

Selain fakta bahwa hak atas tanah hanya dapat dimiliki oleh (WNI), Hak ini memberikan pemilikinya hak tambahan atas tanah yang dipunyai, seperti Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, kecuali Hak Guna Usaha. Terdapat pengecualian untuk badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963. yakni:<sup>13</sup> Bank negara yang dibuat oleh negara, Kumpulan koperasi yang dibuat berdasarkan UU No 79 tahun 1958 serta badan keagamaan yang ditunjuk oleh menteri agraria serta badan sosial yang ditunjuk oleh Menteri agraria

Pada penjelasan dijelaskan dalam Pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA, seseorang yang mempunyai kewarganegaraan ganda diharuskan melepas hak miliknya pada kurun waktu satu tahun setelah memperoleh ataupun kehilangan status warga negara. juga dikecualikan untuk orang asing mengenai hak kepemilikan juga mencakup warisan wasiat atau konversi properti. Dengan demikian, hak tersebut dinyatakan tidak sah demi hukum dan kepemilikan tanah menjadi hak yang dipunyai negara bersyarat dengan hak pihak lain yang terkait tetap sah.

Sebagai entitas yang juga mempunyai kekuasaan dan penguasaan atas seluruh tanah di wilayah Indonesia, negara bisa menuntut Kembali dikarenakan ada hak dan menjadikan hak kepemilikan tanah ke warga negaranya. Hak milik oleh negara dapat dicabut jika terjadi dalam situasi dimana terdapat kepentingan umum yang mendasar,

---

<sup>12</sup> *Ibid*, h.90

<sup>13</sup> Michael Wisnoe, 2012, Tesis: *Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewarganegaraan Ganda*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, h.20

seperti dalam pembangunan jalan tol atau proyek perluasan jalan. Perlu diketahui bahwa dalam pencabutan hak milik, negara tidak bisa bertindak sewenang-wenang; Sebaliknya, negara mempunyai kewajiban memberikan ganti rugi atau kompensasi kepada masyarakat jika tanah hak miliknya digunakan untuk kepentingan umum. Rinciannya diatur dalam Pasal 27 UUPA yang menjelaskan bahwa kepemilikan tanah berpindah kepada negara dalam keadaan tertentu.<sup>14</sup>

Pada pasal 18 hak atas tanah yang digunakan untuk kepentingan umum dapat dicabut dan mendapat ganti rugi yang wajar sesuai ketentuan undang-undang, Pemilik tanah dapat menyerahkan haknya secara sukarela, jika terjadi penelantaran hak atas tanah dapat dicabut, pasal 21 ayat 1 menyebutkan jika WNA dalam satu tahun tidak melepas hak atas tanah dapat mendapatkan pencabutan hak milik, pada ketentuan pasal 26 ayat 2 menyebutkan bahwa jika pemberian wasiat dimaksudkan untuk pemindahan hak milik kepada WNA maka wasiat akan batal secara hukum, dan tanah menjadi kepunyaan negara.

## **B. Hak Guna Usaha**

Dalam pasal 28 UUPA menjelaskan bahwa ada perbedaan diantar hak milik dengan hak guna yaitu pada waktu. Hak milik bersifat permanen sedangkan hak guna usaha bersifat sementara ketentuannya sebagai berikut:<sup>15</sup>

Pada Hak Guna Usaha yaitu pengelolaan tanah untuk keperluan perusahaan, perikanan, peternakan hingga pertanian yang secara langsung yang dikuasai oleh negara pada waktu tertentu yang dijelaskan dalam pasal 29, pemberian Hak Guna Usaha dengan tanah minimal 5 hektar menggunakan modal yang sesuai dan jika luas lebih dari 25 hektar diwajibkan dengan adanya manajemen perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman, Hak Guna Usaha bisa dialihkan ke pihak lain.

Hak khusus yang diatur untuk kepentingan ekonomi contohnya dengan perikanan, pertanian hingga peternakan disebut juga dengan Hak Guna Usaha.<sup>16</sup> WNA tidak diberikan hak ini, dan hanya diberikan oleh badan hukum bermodal asing dengan batas waktu sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 55 UUPA “ *berlaku untuk sementara selama sisa waktu hak-hak tersebut dengan jangka waktu paling lama 20 tahun*” .

Pada pasal 29 UUPA terdapat jangka waktu yang diperoleh terkait Hak Guna Usaha diantaranya:<sup>17</sup> Waktu paling lama yang diberikan untuk Hak Guna Usaha yaitu 25 Tahun, jika perusahaan membutuhkan waktu yang lebih lama dapat memperoleh hak guna usaha paling lama 35 Tahun, atas permintaan pemegang hak pada ayat 1 dan 2 ini dapat diperpanjang paling lama 25 tahun.

Pemberian Hak Guna Usaha hanya diperuntukkan bagi (WNI) atau badan hukum yang berkedudukan di Indonesia serta didirikan sesuai hukum Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 30 ayat 1. Apabila individu yang disebutkan dalam Pasal 30 ayat (1) tidak memenuhi persyaratan yang diperlukan, diberikan batas waktu satu tahun untuk dialihkan haknya kepada pihak yang melengkapi persyaratan. Jika pada periode yang ditentukan hak tersebut tidak diberikan kepada pihak yang mentaati persyaratan, hak tersebut secara otomatis dinyatakan batal secara hukum. Dengan catatan, hak-hak pihak lain akan dibiarkan sesuai dengan regulasi yang diatur

---

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> *Ibid*, h. 27

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 25

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 26

oleh Peraturan Pemerintah.<sup>18</sup> Hak Guna Usaha tidak dapat dimiliki oleh (WNA) dan badan hukum dengan modal asing, kecuali jika pemberian Hak Guna Usaha diperlukan untuk memenuhi ketentuan undang-undang pembangunan nasional yang telah direncanakan.<sup>19</sup>

### C. Hak Guna Bangunan

Dalam pasal 35 UUPA Hak Guna Bangunan dijelaskan mengenai 30 Tahun adalah durasi paling lama dalam mendirikan bangunan diatas tanah yang bukan menjadi kepemilikan pada Hak Guna Bangunan, jika permintaan pemegang hak dan pertimbangan dalam kebutuhan durasi bisa diperpanjang selama 20 tahun dan Hak guna bangunan merupakan Hak yang tidak bisa dialihkan kepada pihak lain.

Menurut pasal di atas, hal ini berarti bahwa hak pakai suatu proyek konstruksi berbeda dengan hak milik, karena pemilik hak pakai suatu proyek konstruksi tidak mempunyai hak milik pada tanah dimana proyek itu dibangun di atasnya. Pada peraturan pemerintah nomor 40 tahun 1996 pada pasal 21 menjelaskan bahwa tanah yang memiliki hak guna bangunan adalah tanah negara, tanah pengelola dan juga tanah hak milik.

Pada pasal 25 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 terdapat perbedaan jangka waktu yang diberikan pada hak guna bangunan, hak pengelolaan tanah dan hak milik yaitu Pada pasal 22 disebutkan Hak guna bangunan dapat diberi waktu paling lama 30 tahun dan mendapat perpanjangan paling lama 20 tahun, jika perpanjangan berakhir dapat diberikan pembaruan Hak Guna Bangunan diatas tanah yang sama. Berbeda dengan Hak Guna Bangunan Pada pasal 29 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 mengatur tentang durasi waktu dalam pemberian pada Hak Guna Bangunan atas hak milik yaitu:<sup>20</sup>

Hak Guna Bangunan pada tanah Hak Milik mendapatkan durasi waktu maksimal 30 tahun, jika terjadi kesepakatan antara pemegang hak guna bangunan dengan hak milik bisa mengajukan pembuatan Akta Hak Guna Bangunan yang dibuat di Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib mendaftarkan hak tersebut. Pasal 36 UUPA menjelaskan bahwa Hak Guna Bangunan dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia dan badan hukum yang didirikan sesuai hukum Indonesia dengan keberadaan di Indonesia.

### D. Hak Pakai

Hak yang dapat dipakai dari tanah yang dipunya negara atau tanah yang dimiliki orang lain disebut juga Hak Pakai. Hak pakai mempunyai wewenang dan wajib menerapkan keputusan yang diberi oleh pemilik tanah sesuai dengan perjanjian dalam pengelolaan tanah asalkan tidak melanggar aturan yang diatur undang-undang.<sup>21</sup> Subjek hukum yang berhak menggunakan, memiliki, atau memegang Hak Pakai diatur dalam Pasal 42 UUPA dan mencakup: Sesuai dalam Pasal 42 UUPA terkait Hak Pakai orang yang bisa memegang hak pakai yaitu WNI, WNA, Badan hukum yang dibuat di Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dan Badan hukum asing yang punya wakil di Indonesia

Pada Pasal 40 PP No 40 Tahun 1996 menyebutkan bahwa Pemegang hak pakai yang tidak dapat memenuhi persyaratan yang tertuang dalam pasal 39 diwajibkan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid*, h.27

<sup>20</sup> *Ibid*, h.31

<sup>21</sup> Suparman Usman, 2014, *Hukum Agraria di Indonesia*, Serang : UIN "SUHADA" Press. 2014 h. 415

melepas atau mengalihkan hak pakai kepada pihak lain yang bisa memenuhi persyaratan dengan jangka waktu satu tahun. Jika dalam satu tahun hak pakai tidak dialihkan hak pakai tersebut batal menurut hukum.

Dalam Pasal 41 ayat (2), disebutkan bahwa pemberian Hak Pakai dapat dilakukan dalam situasi berikut: Pasal 41 menyebutkan pemberian Hak pakai bisa dilakukan dengan situasi Jangka waktu tertentu atau tanah digunakan untuk Tujuan tertentu ataupun dengan percuma, melalui pembayaran atau memberi jasa dalam bentuk apapun. Jangka waktu pemberian hak pakai berbeda-beda sesuai dengan ketentuan.<sup>22</sup> hak pakai pada tanah negara diberikan waktu yang tiada batas meliputi departemen, lembaga pemerintah non departemen dan pemda, perwakilan negara asing ataupun perwakilan lembaga internasional dan badan agama dan sosial akan tetapi ketika pemegang hak pakai merupakan WNI, ataupun WNA yang tinggal di Indonesia Hak pakai akan diberikan waktu 25 tahun dengan perpanjangan 20 tahun.

### **3.2. Hak Pakai bagi WNA berdasarkan ketentuan Hukum Agraria Indonesia dan Hukum Adat serta konsekuensinya terhadap pariwisata yang berkelanjutan**

Industri pariwisata yang berkembang pesat di Bali tidak hanya menguntungkan UMKM tetapi menguntungkan pula masyarakat Bali yang memiliki lahan untuk dijadikan tempat pendukung kegiatan pariwisata seperti rumah makan, restoran, *cafe shop*, villa, ataupun hotel. Tingginya harga tanah di sejumlah daerah wisata di Bali terutama Bali selatan, membuat para investor melirik lahan ke Bali utara, barat dan timur. Maraknya investasi lahan di bidang pariwisata, ternyata menyimpan fakta menarik dari kepemilikan tanah bahwa terdapat tanah-tanah milik masyarakat adat.<sup>23</sup> Desa adat diakui didalam konstitusi negara berdasarkan Pasal 18B ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD Tahun 1945), menetapkan memberikan pengakuan serta perlindungan terhadap Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) beserta hak tradisional setempat.

Desa Adat di Bali, merupakan satu dari banyaknya Kesatuan Masyarakat Hukum Adat (KMHA) di Indonesia, mempunyai hak setara dengan hak-hak KMHA lainnya, yaitu hak untuk mendapatkan pengakuan dan perlindungan dari Negara Indonesia. Pengesahan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, atau lebih dikenal sebagai Perda Desa Adat, status Desa Adat sebagai subjek hukum yang berwenang mengatur rumah tangganya sendiri (Pasal 5 Perda Desa Adat). Otonomi dalam pengaturan rumah tangganya sendiri dapat dibagi menjadi tiga kewenangan, antara lain: kewenangan untuk merumuskan aturan hukum bagi adat sendiri, Desa Adat mempunyai kewenangan penuh untuk penerapan serta penyelenggaraan hukum adat sendiri, dan Desa Adat berwenang dalam pemberlakuan hukum adat sendiri. Dengan kata lain, Penerapan otonomi Desa Adat berlaku di wilayah adatnya sendiri dan diterapkan pada masyarakat adat itu sendiri.<sup>24</sup>

Pembangunan pariwisata berkelanjutan dalam memasuki *era society* 5.0 memberikan kesempatan dan juga tantangan pada desa adat dan masyarakat adat di Bali dalam mempertahankan nilai-nilai keartifan lokal yang tumbuh dan dipercaya oleh masyarakat setempat. Terjadinya benturan antara kearifan lokal dengan kegiatan-kegiatan di sektor pariwisata yang nantinya lebih banyak memanfaatkan teknologi dan

---

<sup>22</sup> Michael Wisnoe, *Op. Cit*, h .36

<sup>23</sup> Jayantiari, I. G. A. M. R., & Rwa, G. A. M. (2017). Eksistensi Tanah Adat di Bali dan Problematika Hukum dalam Pengembangan Investasi. *Kertha Patrika*, 39(2), 108-99.

<sup>24</sup> Dewi, A. A. I. A. A. (2014). Eksistensi otonomi desa pakraman dalam perspektif pluralisme hukum. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 3(3), 44135.

tenaga mesin dikhawatirkan dapat mengganggu fungsi tanah adat di Bali. Hal ini didasarkan pada catatan historis revolusi industri 4.0, akibat benturan nilai komersialisasi dan nilai kapitalisme dengan nilai kearifan lokal beberapa kawasan pariwisata di Bali seperti Uluwatu dan di sekitar daerah Ubud terjadi konflik tanah yang dimanfaatkan untuk kapitalisme pariwisata.<sup>25</sup>

Tidak hanya 2 daerah itu, Desa *Pakraman* Tuban sebagai *self governance community* (komunitas adat) berhasil merespon dampak kemajuan pariwisata dengan strategi akomodatif kolaboratif yakni melalui komersialisasi tanah adat. Berjalannya waktu, ternyata *feedback* yang diberikan akomodatif kolaboratif terhadap pendatang yang hadir ataupun investor yang berpengaruh terhadap eksistensi institusi adat. Terdapat perubahan dalam aturan, kebiasaan, nilai, dan norma yang mengikuti ke arah modernisasi. Pergeseran tersebut mencakup<sup>26</sup>:

- a. Penunjang pariwisata memakai tanah adat yang dahulu tanah adat semula untuk pertanian.
- b. Kepentingan eksternal masyarakat sudah menggunakan tanah adat yang dulunya diperuntukan keperluan didalam masyarakat adat.
- c. Aspek keuntungan yang difokuskan oleh masyarakat adat dengan pengelolaan yang lebih profesional dalam mengelola tanah adat.
- d. Namun, sebaliknya, tetap ada keyakinan pada nilai-nilai mendasar tanah adat yang melarang pemindahan kepemilikan (penjualan) kepada pihak lain.

Dilain sisi konflik situasi yang dihadapi institusi adat ketika komersialisasi tanah adat terjadi antara lain:

- a. Masih berlakunya kewajiban ayahan kepada pemegang tanah adat;
- b. Penggunaan adat yang kental seperti *Awig-awig* dan *pararem* masih digunakan dalam pengelolaan tanah adat serta *paruman* juga digunakan dalam perumusan keputusan dalam pengelolaan tanah adat.
- c. Sanksi sosial masih sangat efektif.

Eksistensi tanah adat di Bali, menurut dosen hukum adat Universitas Udayana yakni Wayan Windia dan Ketut Sudantra menjelaskan bahwa tanah milik desa adat berupa<sup>27</sup>:

- a. Tanah adat lebih spesifik mempunyai istilah yang dikenal sebagai *druwe* desa yang juga mencakup tanah yang dimiliki langsung desa adat termasuk juga tanah setra (kuburan), balai banjar (wantilan desa), pasar, lapangan serta tanah bukti dan sejenisnya.
- b. Tanah desa yang dimiliki desa adat akan tetapi kepemilikannya diberikan kepada warga desa adat yang biasa disebut dengan Tanah Pekarangan Desa

---

<sup>25</sup> Santosa, A. A. G. D. H. (2021). Pariwisata dan Tanah Laba Pura: Ancaman dan Tantangan. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*, 9(2), 454-462.

<sup>26</sup> Pamuncak, G. (2011). *Institusi Adat dalam Pengelolaan Tanah Adat Di Tengah Tingginya Utilitas Tanah Bagi Penunjang Pariwisata (Kajian Peran Institusi Adat dalam Pembentukan Kepercayaan Masyarakat Adat Pada Pengelolaan Tanah)* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada)

<sup>27</sup> Wayan P Windia dan Ketut Sudantra, 2016, Pengantar Hukum Adat Bali, Swasta Nulus bekerjasama dengan Bali Shanti, Pusat Pelayanan Konsultasi Adat dan Budaya Bali LPPM Unud dan Puslit Hukum Adat LPPM Unud, h. 164

(TKD) untuk dijadikan tempat tinggal dengan luas tanah yang sudah ditentukan oleh desa adat.

- c. Tanah yang dimiliki oleh desa dan menikmati hasil tanah tersebut akan tetapi diberikan kepada warga dengan kewajiban (ayahan) kepada desa. Disebut juga (Tanah Ayahan Desa)

Dari ketiga jenis tanah adat yang telah disebutkan, terdapat juga kategori tanah yang dikenal sebagai tanah pura. Peruntukan Tanah pura untuk Pembangunan pura dan juga untuk mewujudkan kebutuhan pura. Otonomi desa adat terkait kepemilikan tanah dijelaskan dalam bagian keempat, yaitu palemahan desa adat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 10 ayat (2) yang menunjukkan bahwa palemahan desa adat mencakup tanah milik desa dan tanah guna kaya yang bersifat individual. Tanah tersebut mempunyai peran dalam aspek adat, keagamaan, tradisi, budaya, dan ekonomi. Selanjutnya, Pasal 11 ayat (1) Perda Desa Adat menegaskan bahwa perubahan status hak dan fungsi tanah Desa Adat harus disetujui melalui kesepakatan dalam paruman desa adat (musyawarah) atau banjar adat yang bersangkutan. Memahami ketentuan Pasal 11 ayat (1) Perda Desa Adat, dapat ditarik benang merah bahwa ketika tanah adat dijual dan dialih fungsikan maka konsekuensi logisnya pembeli tanah adat harus memperhatikan fungsi-fungsi tanah adat dan tanah guna kaya disamping fungsi ekonomi bagi pemiliknya sesuai dengan kesepakatan *paruman* desa (musyawarah) adat atau banjar adat bersangkutan yang telah tertuang dalam *awig-awig* atau *pararem* desa atau *banjar* adat.<sup>28</sup>

Setiap *awig-awig* atau *pararem* desa adat atau *banjar* adat di Bali tentunya telah mengatur terkait kepemilikan tanah adat dan tata cara pemeliharaannya. Hal ini berlaku juga di Desa Adat Bonyoh, dimana kepemilikan status tanah adat diatur dalam *awig-awig* desa Tahun 1994 tepatnya pada *palet 5 indik Druwen Desa, Pawos 21* yang mengatur bahwa:

*Padruwen* Desa Adat Bonyoh *sekadi ring sor*:

- a. *Wewangunan suci mekadi parhyangan/penyiwian-penyiwian* Desa Adat *jangkep saha sarana upacara pebaktiannya*;
- b. *Balai pesamuan* (balai desa adat);
- c. *Tanah laba Pura*;
- d. *Tanah Desa (karang lan Tegal ayah desa)*;
- e. *Setra-setra luwire: Setra Alt lan Setra Ageng*;
- f. *Gong Barungan*;
- g. *Ileh-ilen sekadi: Baris, Rejang Pendet lan pesantian*;
- h. *Lembaga Perkreditan Desa (LPD)*;
- i. *Tias-tiosan sane pacang manggeh druwen desa*.

Kemudian diatur lebih lanjut tentang ketentuan pemeliharaan tanah adat pada *Pawos 23* ayat (5) bahwa:

*Tanah desa tan kalugra ngadol, nyepih utawi ngesahang padruweyan desa yan tan kasungkemin antuk krama desa*.

Jika dilihat dari ketentuan berdasarkan *awig-awig* Desa Adat Bonyoh dapat dikatakan belum ada penentuan secara eksplisit terkait pembatasan maupun memperbolehkan orang asing untuk mengajukan hak pakai sesuai dengan aturan yang tercantum dalam

---

<sup>28</sup> Purnama, D. G. A. S. Y., & Dewi, A. A. I. A. A. (2019). *Desa adat Dalam Pengelolaan Tanah Adat Bali Berbasis Kebijakan Daerah* (Doctoral dissertation, Udayana University)

Pasal 42 Undang-Undang Pokok Agraria. Pemanfaatan terkait dengan Tanah Desa jika terkait dengan kepentingan Desa terutama terkait peningkatan pendapatan desa diperbolehkan selama mendapatkan persetujuan oleh *krama desa*, dimana di satu sisi bertujuan untuk mendapatkan penghasilan bagi desa di sisi lain jika tidak terdapat kontrol yang baik dalam pemanfaatannya maka akan timbul permasalahan dikemudian hari seperti berkurangnya lahan Desa dikarenakan condong digunakan untuk hal-hal yang bersifat komersil, pergeseran paradigma budaya Masyarakat Desa dikarenakan maraknya investor yang memanfaatkan Tanah Desa dengan tujuan komersil, sehingga sedikit-demi sedikit mengikis budaya asli yang dimiliki Masyarakat Desa tersebut.

Pemanfaatan Tanah Desa oleh Orang Asing meskipun tidak terdapat pelarangan secara eksplisit, baik berdasarkan pada Undang-Undang Pokok Agraria maupun ketentuan *Awig-Awig* Desa, jika tidak dilakukan kontrol dan pembatasan yang tegas akan memiliki implikasi secara Adat, Budaya dan Lingkungan. Tujuan dari Pariwisata yang berkelanjutan adalah bagaimana pariwisata dijadikan sumber pendapatan dan sumber budaya asli adat-istiadat setempat tanpa mengesampingkan eksistensi budaya dan adat untuk kepentingan generasi yang akan datang.

#### 4. Kesimpulan

Pariwisata Berkelanjutan bertujuan untuk bagaimana pariwisata dijadikan sumber pendapatan dan melestarikan sumber budaya asli adat-istiadat setempat tanpa mengesampingkan eksistensinya untuk kepentingan generasi yang akan datang. Akan tetapi pariwisata yang berkelanjutan tanpa kontrol dan regulasi yang baik pastinya menimbulkan masalah yang besar bagi program dan wilayah yang dijadikan objek pariwisata berkelanjutan. Hak Pakai Tanah oleh orang asing diatur dalam UUPA dengan persyaratan yang mencakup orang asing yang memiliki kedudukan di Indonesia dan Badan hukum asing yang memiliki wakil di Indonesia. PP Nomor 40 Tahun 1996, lebih lanjut menyatakan bahwa yang memegang hak pakai antara lain adalah warga negara Indonesia, pada ketentuan di atas terkait secara khusus mengenai Hak Pakai Lahan Masyarakat Adat hingga saat ini tidak terdapat pelarangan secara eksplisit, baik berdasarkan pada Undang-Undang Pokok Agraria maupun ketentuan *Awig-Awig* Desa, jika tidak dilakukan kontrol dan pembatasan yang tegas akan memiliki implikasi secara Adat, Budaya dan Lingkungan.

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Chevalier-Pickel, Sylvine (ed). 2017. *Tourism in Bali and the Challenge of Sustainable Development*. London: Cambridge Scholar Publishing.
- Darma Putra, Syamsul Alam, 2017, *Metamorfosis Pariwisata Bali : Tantangan Membangun Pariwisata Berkelanjutan*, Penerbit Pustaka Laras, Denpasar.
- E. Saefullah Wiradipradja, 2015, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung
- Ida Bagus, Wyasa Putra, 2003, *Hukum Bisnis Pariwisata*, Bandung : Refika Aditama, 2003
- Maria S.W Sumardjono, 2007, *Pengaturan Hak Atas Tanah Beserta Bangunan Bagi Warga Negara Asing dan Badan Hukum Asing*, PT. Kompas Media Nusantara, Yogyakarta
- Michael Wisnoe, 2012, *Tesis: Kepemilikan Hak Atas Tanah bagi Warga Negara Asing dan Kewargangaraan Ganda*, Depok : Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Parlindungan, A.. (1993). *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung: Mandar Maju  
Suparman Usman, 2014, *Hukum Agraria di Indonesia*, Serang : UIN "SUHADA" Press. 2014

### **Jurnal**

- Buana, A. A. S. T., & Marwanto. (2018). Pengaturan Hak Penguasaan Tanah Hak Penguasaan Hak Atas Tanah Oleh Orang Asing Berdasarkan Perjanjian Pinjam Nama (Nominee) Milik Perorangan Oleh Negara. *Law Reform*. Retrieved from <https://ocs.unud.ac.id/index.php/Kerthanegara/article/download/33157/20022>
- Dapri Liber Sonata, *Metode Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum*, *Fiat Justisia Ilmu Hukum*, Vol.8 No.1 (2014)
- Dewi, A. A. I. A. A. (2014). Eksistensi otonomi desa pakraman dalam perspektif pluralisme hukum. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 3(3)
- Ismail, I. (2012). Kajian terhadap Hak Milik atas Tanah yang Terjadi Berdasarkan Hukum Adat. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 56. Retrieved from <http://www.jurnal.unsyiah.ac.id/kanun/article/download/6196/5092>
- Jayantiari, I. G. A. M. R., & Rwa, G. A. M. (2017). Eksistensi Tanah Adat di Bali dan Problematika Hukum dalam Pengembangan Investasi. *Kertha Patrika*,
- Santosa, A. A. G. D. H. (2021). Pariwisata dan Tanah Laba Pura: Ancaman dan Tantangan. *Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan Undiksha*.
- Wayan P Windia dan Ketut Sudantra, 2016, *Pengantar Hukum Adat Bali*, Swasta Nulus bekerjasama dengan Bali Shanti, Pusat Pelayanan Konsultasi Adat dan Budaya Bali LPPM Unud dan Puslit Hukum Adat LPPM Unud.

### **Disertasi**

- Pamuncak, G. (2011). *Institusi Adat dalam Pengelolaan Tanah Adat Di Tengah Tingginya Utilitas Tanah Bagi Penunjang Pariwisata (Kajian Peran Institusi Adat dalam Pembentukan Kepercayaan Masyarakat Adat Pada Pengelolaan Tanah Adat)* (Doctoral dissertation, Universitas Gadjah Mada)
- Purnama, D. G. A. S. Y., & Dewi, A. A. I. A. A. (2019). *Desa adat Dalam Pengelolaan Tanah Adat Bali Berbasis Kebijakan Daerah* (Doctoral dissertation, Udayana University)