

## **LEGALITAS DAN IMPLEMENTASI PUNGUTAN DESA ADAT TERHADAP PENDUDUK NONPERMANEN DI WILAYAH DESA ADAT KEROBOKAN**

**I GUSTI AGUNG PUTU SUTARJA**

Bendesa Madya Majelis Desa Adat Kabupaten Badung

e-mail: [asutarja16@gmail.com](mailto:asutarja16@gmail.com)

### **Abstrak**

Keterlibatan desa adat dalam penanganan penduduk nonpermanen tidak hanya dalam kerangka koordinasi dengan Pemerintah. Beberapa desa adat melakukan penanganan penduduk nonpermanen secara mandiri, dengan melakukan pengaturan *krama tamiu* dan *tamiu* dalam *awig-awig* dan/atau *pararem*. Sumber kewenangan otonomi desa adat yang diakui oleh konstitusi berdasarkan pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Desa adat adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang ada di Bali. Salah satu hak tradisional yang dimiliki oleh desa adat adalah hak otonomi untuk mengatur rumah tanganya sendiri, sebagaimana ditegaskan Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali. Rumusan masalah tesis ini adalah (1) Bagaimana legalitas pungutan desa adat kepada penduduk nonpermanen di wilayah Desa Adat Kerobokan, dan Bagaimanakah implementasi pungutan desa adat kepada penduduk nonpermanen di wilayah Desa Adat Kerobokan. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian empiris dengan tujuan untuk mengetahui legalitas pungutan Desa Adat kepada penduduk nonpermanen dengan tipe penelitian empiris yang berpedoman pada teknik pengumpulan data dengan wawancara kepada yang berkompeten dengan menggunakan teori *semi outonomius social field*, teori plurarisme hukum, teori kepastian hukum, teori sistem hukum dan teori efektivitas hukum untuk mengkaji fenomena yang berkaitan dengan legalitas pungutan terhadap penduduk nonpermanen di wilayah Desa Adat Kerobokan. Hasil penelitian menunjukkan kesimpulan sebagai berikut: Desa adat memiliki kewenangan mengatur wilayahnya sendiri termasuk melakukan pungutan dengan pendekatan sosial yang didasarkan aturan adat tanpa pemaksaan kepada penduduk nonpermanen yang berada di wilayah Desa Adat Kerobokan dengan tetap mengacu pada aturan hukum positif atau hukum negara yang berlaku di Negara

**Kata Kunci : Legalitas, Pungutan, Penduduk Nonpermanen**

### **ABSTRACT**

*The involvement of traditional villages in handling non-permanent residents is not only in the framework of coordination with the Government. Some traditional villages independently handle non-permanent residents, by organizing tamiu and tamiu manners in awig-awig and / or pararem. The source of the authority of the autonomy of the customary village which is recognized by the constitution based on article 18B paragraph (2) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia. The customary village is a unit of customary law communities in Bali. One of the traditional rights held by traditional villages is the right of autonomy to regulate their own home, as confirmed by Regional Regulation No. 4 of 2019 regarding Customary Villages in Bali. The formulation of this thesis problem is (1) What is the legality of customary village levies to non-permanent residents in the Kerobokan Indigenous Village area, and how is the implementation of traditional village levies to non-permanent residents in the Kerobokan Adat Village area*

*The research method used is the type of empirical research with the aim to find out the legality of customary village fees to non-permanent residents with the type of empirical research based on data collection techniques by interviewing those who are competent using semi-otonomius social field theory, legal pluralism theory, legal certainty theory, legal system theory and legal effectiveness theory to study phenomena related to the legality of levies on non-permanent residents in the Kerobokan Indigenous Village area. The results of the study show the following conclusions: Customary villages have the authority to regulate their own territories, including levies with a social approach based on customary rules without coercion on non-permanent residents in the Kerobokan Indigenous Village area while still referring to positive legal rules or state laws that apply in the State*

**Keywords: Legality, Levies, Nonpermanent Population**

## **1. PENDAHULUAN**

Kemajuan pariwisata Bali menimbulkan dampak positif dan negatif bagi masyarakat Bali. Salah satu dampak dari kemajuan pariwisata Bali adalah masalah kependudukan. Dalam sebuah simposium demografi dengan tema '*Dampak Perubahan Struktur Penduduk Bali terhadap Tatanan Kehidupan Masyarakat Bali yang Dilandasi Nilai-Nilai Luhur Hindu Dharma*', di Wantilan Kantor DPRD Bali, 25/5/2019, Suriastini, seorang pakar kependudukan Universitas Gajah Mada mengungkapkan bahwa sejak dikembangkannya kepariwisataan di Bali tahun 1960-an sampai tahun 2019, jumlah penduduk Bali telah meningkat lebih dari dua kali lipat. Menurutnya, perubahan demografi tersebut terjadi karena tingginya pertumbuhan ekonomi sebagai dampak perkembangan pariwisata yang sangat pesat. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Bali menyebabkan banyak penduduk luar Bali yang datang ke Bali untuk bekerja.<sup>1</sup>

Salah satu komponen kependudukan yang menyumbang terjadinya kepadatan penduduk adalah keberadaan penduduk nonpermanen. Masalah penduduk nonpermanen ini mendapat perhatian yang serius dari Pemerintah sehingga merasa perlu mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 2019 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen; (selanjutnya disingkat: Permendagri 14/2019) yang diundangkan di Jakarta pada tanggal 30 Januari 2015 dan dimuat dalam Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 147. Sesuai dengan pernyataan dalam konsideran menimbang, Permendagri ini dikeluarkan berdasarkan pertimbangan "...bahwa dengan meningkatnya mobilitas penduduk nonpermanen diperlukan gambaran kondisi dan perkembangan penduduk nonpermanen serta ketersediaan data penduduk nonpermanen di wilayah provinsi dan kabupaten/kota".

Permendagri 14/2019 mendefinisikan penduduk nonpermanen ini sebagai "Penduduk WNI yang bertempat tinggal di luar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap". Dengan demikian, penduduk nonpermanen ini adalah penduduk pendatang di suatu wilayah. Dalam perspektif desa adat, penduduk yang tinggal di wilayah desa adat digolongkan dalam tiga golongan, yaitu:

---

<sup>1</sup>Anonim, "Pertumbuhan Penduduk Dua Kali Lipat, Pakar Kependudukan UGM Sebut Ada yang 'Hilang' di Bali", <https://bali.tribunnews.com/2019/05/25/pertumbuhan-penduduk-dua-kali-lipat-pakar-kependudukan-ugm-sebut-ada-yang-hilang-di-bali>, diakses tanggal 30 Desember 2019.

- a. *krama desa*, yaitu penduduk yang beragama Hindu dan *mipil* atau tercatat sebagai anggota di desa adat;
- b. *krama tamiu*, yaitu penduduk yang beragama Hindu tetapi tidak *mipil* atau tercatat sebagai anggota desa adat; dan
- c. *tamiu*, yaitu penduduk non-Hindu dan bukan anggota desa adat.<sup>2</sup>

Berdasarkan Permendagri 14/2019, untuk memperoleh gambaran kondisi dan perkembangan penduduk nonpermanen di suatu wilayah, maka perlu dilakukan pendataan penduduk nonpermanen yang dilaksanakan di kabupaten/kota. Pendataan yang dimaksud dilaksanakan melalui pencatatan dan pengelolaan data dengan menggunakan formulir pendataan (Pasal 4). Pendataan tersebut dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kabupaten/Kota paling sedikit 6 (enam) bulan sekali (Pasal 3). Secara teknis, pelaksanaan pendataan ini diawali dengan surat pemberitahuan dari Bupati/Walikota melalui Camat tentang pendataan penduduk nonpermanen kepada kepala desa/lurah yang dilampiri formulir pendataan penduduk nonpermanen dan formulir data anggota yang dibawa dan cara pengisiannya.

Penelitian penjangjagan hingga kini belum ditemukan data pasti mengenai jumlah penduduk nonpermanen di Bali. Kondisi ini diduga disebabkan karena belum adanya peraturan daerah Bali yang secara spesifik dibuat untuk mendukung Permendagri 14/2019<sup>3</sup>, sehingga masih ada kendala yuridis dalam pendataan penduduk nonpermanen terutama pada level pemerintahan di desa/kelurahan. Di Bali terdapat dualism desa, yaitu Desa Dinas dan Desa Adat yang memiliki eksistensi yang sama kuat dimasyarakat karena keduanya memiliki fungsi yang berbeda. Saat ini di Bali terdapat 1.493 Desa Adat tersebar di ke seluruhan 9 (sembilan) Kabupaten/Kota di Bali.<sup>4</sup> Desa dinas menangani masalah kependudukan yang berkaitan statusnya sebagai warga negara, misalnya pengurusan Kartu Tanda Penduduk, dan lain-lain; sedangkan desa adat menangani masalah kependudukan berkaitan dengan kedudukan (status, hak dan kewajiban) penduduk tersebut dalam desa adat, seperti hak dan kewajiban dengan tempat suci (*parhyangan*), wilayah desa adat (*palemahan*), dan hak dan kewajiban dalam hubungannya dengan interaksinya bersama penduduk lainnya di desa adat tersebut (*pawongan*)

Keterlibatan desa adat dalam penanganan penduduk nonpermanen tidak hanya dalam kerangka koordinasi dengan Pemerintah. Beberapa desa adat melakukan penanganan penduduk nonpermanen secara mandiri, dengan melakukan pengaturan *krama tamiu* dan *tamiu* dalam *awig-awig* dan/atau *pararem*. Dalam sebuah tulisan di Jurnal Dinamika, Sudantra menjelaskan bahwa desa adat berwenang mengatur penduduk nonpermanen yang tinggal di wilayahnya. Kewenangan tersebut bersumber dari otonomi

---

<sup>2</sup> Angka IVLampiran Keputusan Pesamaan Majelis Desa Pakraman Provinsi Bali Nomor 050/KEP/PSM-1/MDP BALI/III/2006 tentang Hasil-Hasil Pesamaan Agung Pertama MDP Bali tertanggal 3 Maret 2006

<sup>3</sup> Warta Admin, “*Begini Cara Kuta Tangani Penduduk Nonpermanen*”, <https://wartabalionline.com/index.php/2019/06/11/begini-cara-kuta-tangani-penduduk-nonpermanen/>, diakses tanggal 30 Desember 2019.

<sup>4</sup>Yanti, A. I. E. K. (2019). KEWENANGAN PENGELOLAAN DESA WISATA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG DESA ADAT. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 59-68.

desa adat yang diakui oleh konstitusi berdasarkan pasal 18B ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945<sup>5</sup>. Pasal 18B ayat (2) menegaskan bahwa: Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.

Status pungutan yang dilakukan oleh desa adat menjadi polemik di tengah-tengah masyarakat, apakah dapat digolongkan sebagai pungutan yang sah ataukah dikualifikasikan sebagai pungutan liar. Kondisi ketidakpastian ini meresahkan masyarakat, terutama dikalangan *prajuru* desa adat yang menjadi ujung tombak pemerintahan desa adat di Bali. Lebih-lebih, beberapa *prajuru* desa adat di Bali telah mengalami masalah hukum akibat melakukan pungutan yang telah disepakati bersama oleh warga desa adat melalui *pararem*. Misalnya, beberapa orang *pecalang* ditangkap oleh anggota Direktorat Reserse Kriminal Umum (Dit Reskrim) Polda Bali di pintu masuk Pantai Matahari Terbit Jalan Matahari Terbit, Desa Sanur Kaja, Kecamatan Denpasar Selatan (Densel). Mereka ditangkap karena diduga melakukan pungutan biaya tiket masuk ke Pantai Matahari Terbit. Pada hari yang sama, Kelian Adat Banjar Bumi Asri, ditangkap dengan dugaan melakukan pungutan liar. Kejadian serupa terjadi di Tanjung Benoa (Badung), Kintamani (Bangli), Tampak Siring (Gianyar), dan lain-lain.

Berdasarkan hasil penelitian peninjauan, diketahui bahwa di dalam *pararem* berjudul *Pararem Krama Desa, Krama Tamiu* dan *Tamiu*, khususnya *Pawos 5* ditentukan sebagai berikut.

*Tatacaraning ngeranjing dados Krama Tamiu lan Tamiu:*

- (1) *Masadok ring Kelian Banjar tan langkung ring arahina (1 x 24 jam) manut ring pikamkam Guru Wisesa.*
- (2) *Muat Foto Copy KTP lan Pas Photo sane pinih anyar 2 lembar.*
- (3) *Ekalikita saking genah mekarya.*
- (4) *Sane madruwe KTP dure Provinsi Bali kakeniang dudukan Mapahayu Desa Adat Kerobokan Rp. 100.000 selami 6 (nem) sasih apisan, sane kacihnayang antuk Likita KTS (Kartu Tamiu sementara)*
- (5) *Sane madruwe KTP Bali kakeniang dudukan Mapahayu Desa Adat Kerobokan Rp. 50.000 selami 6 (nem) sasih apisan, sane kacihnayang antuk Likita KKTS (Kartu Krama Tamiu Sementara)*
- (6) *Risampun telas panumaya (masa berlaku) patut supekta malih indik prabia manut sekadi ring ajeng (4), (5).*
- (7) *Prade nenten muat kapisarat ring ajeng keni pamidanda manut sekadi ring sor puniki :*  
*Ha. Krama Tamiu / KKTS Rp. 100.000,-*  
*Na. Tamiu / KTS Rp. 200.000,-*
- (8) *Makesami prabia punika kasukrerah ring Banjar/Desa Adat Kerobokan.*
- (9) *Yan wénten Krama Tamiu lan Tamiu saking Dura Désa kengin ngranjing makrama désa ring Désa Adat Kerobokan patut kadulurin antuk Likita*

---

<sup>5</sup>I Ketut Sudantra, 2008, "Pengaturan Penduduk Pendetang dalam Awig-awig Desa Pakraman, Piramida, Vol. 4 No. 1, hlm.15

*saking Desa wed nyane sané jangkep, sampun madrue tanah, paumahan lan Parhyangan saha nenten ngontrak.*<sup>6</sup>

Penelitian ini akan meneliti legalitas pungutan (dudukan) yang diatur dalam *pararem* di atas dilihat dari perspektif hukum yang berlaku dan dari perspektif teori yang relevan. Disamping diteliti dari aspek legalitasnya, pungutan tersebut juga akan diteliti dari aspek implementasinya di lapangan. Adapun permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini adalah Bagaimana legalitas pungutan desa adat terhadap penduduk nonpermanen di wilayah Desa Adat Kerobokan? dan Bagaimanakah implementasi pungutan desa adat terhadap penduduk nonpermanen di wilayah Desa Adat Kerobokan?

## 2. METODE

Metode penelitian yang dipergunakan adalah jenis penelitian Empiris yang mengedepankan penelitian lapangan atau proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun pendapat-pendapat hukum guna menjawab isu yang dihadapi dan berfokus pada perilaku masyarakat hukum (*law in action*) yang memerlukan data primer sebagai data utama disamping data sekunder yang berupa bahan hukum dari kepustakaan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yang artinya selain menekankan pada hukum dalam kekuatan (*law in the book*) juga menekankan pada berlakunya hukum tersebut dalam masyarakat.<sup>7</sup> Adapun sifat penelitian ini adalah bersifat deskriptif dalam aspek penelitian empiris yaitu dengan menggambarkan secara tepat sifat – sifat , gejala dengan gejala lain yang terjadi di masyarakat sehingga dapat memperkuat teori yang sudah ada dan fungsi hukum di masyarakat. Data dan sumber data yang di pakai dalam penyusunan karya ilmiah ini adalah meliputi data primer atau data utama yang berupa wawancara dari beberapa narasumber yang kompeten tentang penelitian ini serta pengamatan di lapangan mengenai berjalan atau tidak nya fungsi hukum di masyarakat dan data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat (*ready-made*).

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan teknik wawancara (*interview*) dimana pertanyaan – pertanyaan penulis rancang dengan tersusun dengan tujuan mendapatkan jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian terhadap responden atau informan , ditambah dengan menggunakan teknik studi dokumen yang menggunakan bahan – bahan hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Pengolahan data dilakukan dengan cara mensistematika bahan-bahan hukum yang ada dan sistematisasi dalam hal ini berarti membuat klasifikasi terhadap data hukum primer, data hukum sekunder untuk memudahkan pekerjaan analisis. Teknik analisis data yang digunakan adalah Teknik deskripsi kualitatif, yaitu dengan menguraikan semua data menurut mutu, dan sifat gejala dan peristiwa hukumnya dengan mempertautkan antara data primer dengan data sekunder. Setelah itu, data tersebut disajikan secara deskriptif

---

<sup>6</sup> *Pararem Krama Desa, Krama Tamiu dan Tamiu*, Desa Adat Kerobokan Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung, Warsa 2019.

<sup>7</sup> Artana, I. W. (2020). PERAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEKERJA OUTSOURCING DI PT. BALI DANA SEJAHTERA OLEH PT. BPD BALI. *Kerta Dyatmika*, 17(1).

analisis dengan menguraikannya secara sistematis dan komprehensif, sehingga dapat menjawab permasalahan.<sup>8</sup>

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1. LEGALITAS PUNGUTAN DESA ADAT TERHADAP PENDUDUK NONPERMANEN**

Konsep hukum modern mencirikan pada unifikasi. Konsekuensinya standar perilaku masyarakat diatur secara nasional. Akibatnya karakteristik hukum yang berkeIndonesia-an lenyap diterjang gelombang unifikasi.<sup>9</sup>

Begitu pula halnya konsep kehidupan masyarakat adat dengan pola kehidupan yang komunal dan integral yang dijiwai oleh masyarakat Indonesia demikian mengalami guncangan yang luar biasa padahal karakteristik masyarakat adat dengan nilai-nilai dan budaya lokal tersebut sebagai bentuk pluralisme hukum yang dianggap sebagai pilihan yang tepat untuk membangun masa depan Indonesia.

Hasil dari semua itu saat ini ada tiga produk hukum yang hidup dalam masyarakat Indonesia yaitu:

1. hukum negara,
2. hukum Agama, dan
3. hukum adat,

Ketiga hukum tersebut sudah diakui secara konstitusional, artinya masyarakat Indonesia diberi kebebasan untuk menggunakan di antara tiga produk hukum itu. Berkaitan dengan konsep mewujudkan Desa Adat dalam sistem pemerintahan merupakan pembahasan yang dapat di kaji dengan teori *plurarisme* hukum sebagai pisau analisisnya dimana dari perspektif antropologi hukum yang di kemukakan oleh John Griffiths menyatakan bahwa fenomena adanya lebih dari satu aturan yang digunakan dalam suatu daerah khususnya di desa adat menyebabkan masyarakat memiliki cara sendiri yang sesuai dengan rasa keadilan dan kebutuhan mereka dalam mengatur relasi-relasi sosialnya. Dalam hal ini aturan-aturan dalam sistem plurarisme hukum mengakibatkan terjadinya penggunaan hukum yang tepat sehingga boleh dikatakan bahwa aturan hukum yang mana yang lebih kuat yang berlaku dan digunakan oleh masyarakat.

Desa Adat Kerobokan merupakan Desa Adat yang mandiri sehingga kajian fakta lapangan dari adanya beberapa aturan hukum yang berlaku dan digunakan di masyarakat dalam perspektif plurarisme hukum dapat dikatakan bahwa Desa adat kerobokan selain tetap mengacu pada aturan hukum positif yang berlaku di Negara Republik Indonesia yang sangat dikedepankan adalah aturan hukum adat, sehingga dapat dikatakan bahwa aturan adat merupakan aturan yang lebih dominan diikuti oleh masyarakat Desa Adat Kerobokan.

Salah satu produk hukum yang lahir dari kewenangan Desa Adat dalam membentuk aturan hukumnya sendiri adalah *pararem* desa adat. Menurut Pasal 1 angka 30 Perda Desa Adat, *Pararem* Desa Adat adalah aturan/keputusan *Paruman* Desa Adat

---

<sup>8</sup> Dewi, N. M. L., Satriana, I. M. W. C., & Kusumayanthi, K. E. (2019). PRINSIP PERSEKUTUAN VERGUNNING PADA PELAKSANAAN PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN RI NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG PENERBITAN SURAT IZIN MENGEMUDI. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 22-31.

<sup>9</sup>Soetandyo Widjosoebroto, 2002, *Pergeseran Paradigma Dalam Kajian-Kajian Sosial Dan Hukum*, Pustaka Pelajar, Jakarta, hlm.255-256

sebagai pelaksanaan *Awig-Awig* atau mengatur hal-hal baru dan/atau menyelesaikan perkara adat/*wicara* di Desa Adat. Setiap desa adat di Bali memiliki pararem, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Sebagai politik hukum daerah, Perda Desa Adat mengamanatkan agar semua pararem dibuat dalam bentuk tertulis.

Berdasarkan hasil penelitian di Desa Adat Kerobokan, diketahui bahwa Desa Adat Kerobokan melakukan pungutan terhadap penduduk nonpermanen. Pungutan tersebut didasarkan pada Pararem Krama Desa, Krama Tamiu dan Tamiu (Selanjutnya disebut Pararem Desa Adat Kerobokan). Berdasarkan Pawos 3 Pararem tersebut, semua penduduk yang tinggal di wilayah Desa Adat Kerobokan dikelompokkan dalam tiga kategori, yaitu: (a) krama desa; (b) krama tamiu; dan (c) tamiu. Yang dapat dikategorikan sebagai krama desa (krama adat) adalah penduduk yang beragama Hindu, terdaftar (mipil) sebagai krama adat dan ikut *nyungkemin* Kahyangan Tiga di Desa Adat Kerobokan. Krama tamiu adalah penduduk yang berasal dari luar Desa Adat Kerobokan, beragama Hindu, tidak terdaftar (mipil) sebagai krama adat tetapi ikut *nyungkemin* Kahyangan Tiga di Desa Adat Kerobokan. Yang disebut tamiu adalah semua penduduk yang tinggal di wilayah Desa Adat Kerobokan yang tidak beragama Hindu.

Berdasarkan wawancara penulis dengan I Ketut Santika selaku Lurah Kerobokan Kaja pada hari selasa tanggal 2 Juni 2020 mengatakan bahwa tentang penggolongan penduduk yang diatur dalam Pararem Desa Adat Kerobokan di atas tidak dapat digunakan untuk mengidentifikasi penduduk nonpermanen, sebab ciri pembeda antara penduduk permanen dan penduduk Nonpermanen adalah kepemilikan Kartu Tanda Penduduk, sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen (Selanjutnya disebut Permendagri No 14 Th 2015. Menurut. Pasal 1 angka 3, "Penduduk Nonpermanen adalah penduduk WNI yang bertempat tinggal diluar wilayah kabupaten/kota tempat tinggal tetapnya yang berbeda dengan alamat pada KTP-el yang dimilikinya, dan tidak berniat untuk pindah menetap". Dengan demikian, untuk mengidentifikasi penduduk nonpermanen tidak dapat digunakan kriteria penggolongan krama adat, krama tamiu dan tamiu, melainkan harus menggunakan kriteria kepemilikan KTP-el. Dari hasil penelitian lapangan di Desa Adat Kerobokan, dapat diketahui bahwa diantara krama tamiu dan tamiu tersebut dalam kenyataannya masing-masing masih dapat dikategorikan dalam dua golongan, yaitu:

1. Krama tamiu dan tamiu yang memiliki KTP-el Kabupaten Badung;
2. Krama tamiu dan tamiu yang memiliki KTP-el di luar Kabupaten Badung.

Dengan mengacu kepada konsep penduduk nonpermanen di atas, semestinya yang dimaksud penduduk nonpermanen yang tinggal di wilayah Desa Adat Kerobokan adalah krama tamiu dan tamiu yang memiliki KTP-el luar Kabupaten Badung.<sup>10</sup>

Pararem Desa Adat Kerobokan tidak menggunakan kriteria ini dalam menggolongkan penduduk yang dikenai pungutan. Kriteria yang digunakan adalah penggolongan penduduk berdasarkan krama adat, krama tamiu dan tamiu. Berdasarkan Pawos 5 Pararem Desa Adat Kerobokan, semua krama tamiu dan tamiu dikenakan pungutan, tetapi dengan perlakuan yang berbeda antara krama tamiu dan tamiu yang ber-KTP Bali dan yang ber-KTP luar Bali. Perbedaan itu berkaitan dengan besaran pungutan dan durasi dilakukan pungutan. Terhadap krama tamiu dan tamiu yang ber-KTP luar Bali, dikenakan pungutan (dudukan) sebesar Rp. 100.000,- (seratus ribu rupiah) yang dipungut

---

<sup>10</sup> Wawancara penulis dengan Santika I Ketut Selaku Lurah Kerobokan Kaja pada hari selasa tanggal 2 Juni 2020

3 (tiga) bulan sekali; sedangkan krama tamiu dan tamiu yang ber-KTP Bali dikenakan pungutan (dudukan) sebesar Rp. 50.000,- (lima puluh ribu rupiah) yang dipungut sekali dalam 6 (enam) bulan. Untuk menguji legalitas Pararem Desa Adat Kerobokan yang mengatur pungutan terhadap penduduk Nonpermanen, dapat dilakukan dengan menganalisis keabsahan pararem tersebut dari dua aspek, yaitu:

- a. Aspek formil menyangkut prosedur pembentukannya; dan
- b. Aspek materil menyangkut aspek substansi yang diatur oleh pararem

Aspek formil pembentukan pararem harus memenuhi beberapa persyaratan. Pasal 19 Perda Desa Adat menentukan sebagai berikut:

- (1) *Pararem* Desa Adat dibuat dan disahkan dalam *Paruman* Desa Adat.
- (2) *Pararem* sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berlaku sejak *kasobyahang* dalam *Paruman*.
- (3) *Pararem* sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didaftarkan oleh *Prajuru Desa Adat* ke perangkat daerah Pemerintah Provinsi yang membidangi urusan Desa Adat.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai Pendaftaran *Pararem* sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Gubernur

Menurut ketentuan Pasal 19 di atas, syarat formil agar suatu pararem dapat dikatakan sah apabila pembentukannya dilakukan melalui suatu proses dalam Paruman Desa. Proses tersebut menyangkut pembuatannya dan pengesahannya. Pararem Desa Adat Kerobokan yang mengatur pungutan desa adat kepada penduduk nonpermanen dibentuk dalam suatu Paruman Desa Adat Kerobokan tanggal 24 April 1994, kemudian diubah terakhir kali pada tanggal 1 Oktober 2019. Hal itu dapat diketahui dari Bab 6 Penutup (Samapta) yang menyatakan sebagai berikut:

Pararem Krama Desa, Krama Tamiu dan Tamiu puniki kekaryanin kedarasin antuk Paruman Desa Adat Kerobokan tanggal 24 bulan April 1994 ring Wantilan Pura Desa lan Puseh lan kaparipurnayang malih menoning rahina Saniscara Wage Wuku Julungwangi tanggal 3 Oktober 2009, rahina Sukra Umanis Wuku Ukir tanggal 24 Oktober warsa 2014, kalinggatananin antuk Bendesa lan Prajuru Desa Adat Kerobokan saha kararemin antuk Kelian Banjar.

Dokumen terbaru perubahan pararem ini ditandatangani pada tanggal 1 Oktober 2019 oleh Prajuru Desa Adat Kerobokan (Bendesa Adat dan Penyarikan), pejabat-pejabat pemerintah (Camat Kuta Utara, Bupati Badung dan Gubernur Bali). Bendesa Madia Majelis Desa Adat Kecamatan Kuta Utara, Manggala Majelis Desa Adat Kabupaten Badung, dan Manggala Majelis Desa Adat Provinsi.

Dari aspek formil, dapat dikatakan bahwa Pararem Desa Adat Kerobokan di atas memiliki legalitas formal karena prosedur pembentukannya telah memenuhi syarat formal pembentukan pararem, baik menurut hukum adat maupun menurut Perda Desa Adat, yaitu dibuat dan disahkan dalam paruman desa adat.

### **3.2. IMPLEMENTASI PUNGUTAN DESA ADAT TERHADAP PENDUDUK NONPERMANEN**

Desa Adat di Bali yang berjalan berlandaskan pada ajaran *Tri Hita Karana*. Ajaran *Tri Hita Karana* merupakan tiga sumber penyebab terjadinya sebuah kesejahteraan dan kebahagiaan di dalam semua kehidupan makhluk hidup ciptaan Tuhan yang berada di dunia. Hubungan tersebut meliputi:

- (1) hubungan antara manusia dengan sang pencipta yaitu Tuhan Yang Maha Esa;

- (2) hubungan antara manusia dengan sesamanya yang dalam hal ini dimaksud adalah hubungan manusia dengan sesama manusia ;dan
- (3) hubungan antara manusia dengan alam sekitarnya atau lingkungan dari manusia itu sendiri.<sup>11</sup>

Peranan Pencatatan Data atau Desa Adat yang berdasarkan teknis pelaksanaan administrasi Desa, untuk pengelolaan administrasi pada semua tingkatan organisasi termasuk organisasi pemerintahan desa dan kelurahan merupakan suatu tuntutan yang sangat diperlukan, karena dengan terbentuknya administrasi yang baik di bidang pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan dengan kata lain bahwa suatu kegiatan pemerintahan pada tingkat desa akan berhasil dengan baik apabila didukung oleh suatu sistem administrasi yang tertib dan teratur.

Berdasarkan Keputusan Desa Adat Kerobokan No : KEP/01/DAK/2020 tentang sumbangan ketertiban dan keamanan sosial bagi *krama tamiu* dan *tamiu* yang tinggal diwilayah Desa Adat Kerobokan, maka diikuti dengan surat keputusan *Bandes Adat* yang ditanda tangani bersama *prajuru banjar adat* untuk pembentukan tim operasional penertiban *krama tamiu* dan *tamiu* serta usaha yang ada di masing-masing *banjar adat* di wilayah Desa Adat Kerobokan. Tim operasional penertiban *krama tamiu* dan *tamiu* serta usaha yang beranggotakan petugas atau *prajuru banjar adat* di masing-masing *banjar adat* dengan pelaporan kepada *prajuru Desa Adat*.

Implementasi penanganan penduduk nonpermanen mulai dari proses pendaftaran kedatangan (*pasadok*), pengawasan, serta tindakan bagi *tamiu* apabila melalaikan kewajibannya (*linyok ring swadharman tamiu*) atau melanggar *awig-awig (mamurug daging awig-awig desa)* dilakukan oleh *prajuru Desa Adat* (pengurus desa adat) selaku penyelenggara pemerintahan desa adat. Struktur *prajuru Desa Adat* ini bervariasi antara Desa Adat satu dengan lainnya, tetapi secara umum meliputi *Bendes Adat (Kelian Desa)* dibantu oleh pejabat-pejabat yang melaksanakan fungsi sebagai sekretaris (*penyarikan*), bendahara (*patengen*), petugas komunikasi atau kurir (*kasinoman, juru arah*), dan petugas keamanan (*pacalang*).

Hak dan Kewajiban *krama tamiu, tamiu* sesuai dengan *Pararem Desa Adat Kerobokan* adalah :

1. Hak bagi penduduk nonpermanen (*krama tamiu, tamiu*) adalah sebagai berikut:
  - a. Bagi *krama tamiu, tamiu* yang telah memiliki tempat tinggal di lingkungan atau *wewidangan* Desa Adat berhak mendapat pelayanan sesuai dengan *awig-awig* dan *perarem* Desa Adat.
  - b. Bagi *krama tamiu* yang beragama Hindu boleh melaksanakan persembahyangan di pura Kahyangan tiga kecuali saat mengalami cunctaka.
  - c. Bagi warga yang beragama Hindu yang berasal dari luar Desa Adat dan telah memiliki tempat tinggal tetap di lingkungan Desa Adat Kerobokan boleh menjadi *Krama* Desa Adat Kerobokan sesuai dengan aturan yang ada.
2. Kewajiban Penduduk Nonpermanen (*Krama Tamiu, Tamiu*) :
  - a. Bagi warga yang berasal dari luar Desa Adat Kerobokan dan telah memiliki tempat tinggal tetap, diwajibkan membayar uang muka (*Penanjung batu*), yang dibayar setiap awal tahun atau sebelum Hari Raya Nyepi.

---

<sup>11</sup> Suastika, I. N. URGENSI PENDIDIKAN KARAKTER BERLANDASKAN TRI HITA KARANA (STUDI PENGEMBANGAN MODEL PEMBELAJARAN PKN-SD DI KOTA SINGARAJA).

- b. *Krama Tamiu*, *Tamiu* pada dasarnya tidak mempunyai hak dan kewajiban terhadap Parhyangan dan setra, namun pelaksanaannya dapat dilaksanakan berdasarkan kesukarelaan, tetapi tetap mempunyai ikatan dengan *pawongan* dan *palemahan*.
- c. *Krama Tamiu* atau *Tamiu* (pendatang non Hindu) tidak mempunyai hak dan kewajiban terhadap parhyangan dan setra, tetapi tetap mempunyai ikatan dengan *Pawongan* dan *Palemahan*.

Mengacu pada hak dan kewajiban di atas, ada dua sistem yang dipakai dalam menentukan keanggotaan sebuah Desa Adat yaitu :

1. *Sistem Karang Ayahan*

Sistem ini mendasarkan pada aturan bahwa tanah yang merupakan wilayah Desa Adat dimana *krama desa* itu berada adalah berstatus tanah desa atau *karang desa*. Sehingga semua krama yang menempati tanah ayahan desa diwajibkan untuk menjadi krama desa Adat dan dikenakan wajib ayahan dan wajib materi.

2. *Sistem Mapakuren*

Sistem ini tidak didasarkan pada aturan menempati tanah ayahan desa, melainkan didasarkan atas orang yang sudah berkeluarga. Menurut sistem ini seorang pria yang sudah beristri diwajibkan untuk menjadi anggota. Semua krama Desa, baik dalam sistem 1 maupun sistem 2 dikenakan wajib *ayahan* dan *papeson* (wajib materi) kecuali para janda, orang yang belum berkeluarga dan sulinggih (wiku) tidak dikenakan ayahan desa ataupun *papeson* karena dalam kehidupan masyarakat Pungutan *Dana Krama Tamiu* Bali.

Sanksi dalam *awig-awig* disebut dengan istilah *pamidanda*, yang mempunyai tujuan untuk mengembalikan keseimbangan apabila terjadi ketidakimbangan hubungan dalam aspek-aspek hubungan kewilayahan (*palemahan*), kemasyarakatan (*pawongan*), dan keagamaan (*parhyangan*). *Pamidanda* dalam pemahaman masyarakat umum dikenal sebagai sanksi adat. Pungutan (*pecingkremen*) yang diambil oleh Desa Adat dengan menentukan objek, besaran dan dilakukan secara berkelanjutan, menurut beberapa penegak hukum yang mengedepankan hukum positif adalah tidak patut dilaksanakan dan tidak dibenarkan. Walaupun Desa Adat beralasan pungutan (*pecingkremen*) tersebut adalah hasil dari *Awig-Awig*, hasil Paruman Desa Adat, *Uger-Uger*, Keputusan Pesamuan dan lain-lain, tetap saja hal tersebut tidak dibenarkan.

Secara materi isi dari *Awig-Awig*, Hasil Paruman Desa Adat (*perarem*), *Uger-Uger*, Keputusan Pesamuan dan lain-lain yang merupakan hasil produk hukum Desa Adat tidak boleh bertentangan dengan Hukum Positif (Peraturan Perundang-Undangan). Di Indonesia dikenal adanya pajak dan pungutan, hal itu diatur dalam ketentuan Pasal 23 A Undang-Undang Dasar 1945 disebutkan pajak dan pungutan lain yang sifat memaksa diatur dengan undang-undang. Jadi sangat jelas konstitusi negara kita menyebutkan bahwa pungutan yang sifatnya memaksa harus berdasarkan pada undang-undang.

Tata cara pelaksanaan pungutan terhadap penduduk non permanen di wilayah Desa Adat Kerobokan dilakukan berdasarkan keputusan rapat koordinasi *prajuru banjar adat* masing-masing dengan *prajuru* Desa Adat, yang mana jadwal tim pelaksana pungutan masing-masing anjar adat membawa surat pengayoman dan perlindungan yang dikeluarkan oleh banjar adat yang diketahui oleh *prajuru* Desa Adat dalam hal ini Bandesa Adat.

Hal ini juga berkaitan dengan teori efektivitas hukum sebagai dasar analisis, dimana berkaitan dengan aturan hukum yang dipakai sebagai pungutan terhadap penduduk Nonpermanen dapat dikatakan sangat efektif, karena *prajuru* Desa Adat hanya

berkoordinasi dengan prajuru adat masing-masing banjar untuk dapat melaksanakan keputusan Desa Adat. Dimana keputusan Desa Adat atas pungutan tersebut dapat dinikmati oleh seluruh masyarakat Desa Adat Kerobokan.

#### **4. PENUTUP**

##### **4.1. Simpulan**

1. Legalitas pungutan Desa Adat kepada penduduk nonpermanen yang tinggal di wilayah Desa Adat Kerobokan memiliki legalitas yang kuat, karena memenuhi persyaratan formal dan materiil pembentukan pararem. Secara formil, pararem di atas dibentuk melalui prosedur yang ditentukan dalam hukum adat (*Awig-awig* Desa Adat Kerobokan) dan peraturan perundang-undangan yang berlaku (*Perda* Desa Adat). Secara materiil, pararem Desa Adat Kerobokan tersebut juga sah secara hukum karena memuat substansi yang tidak melanggar hukum. Pararem desa adat tersebut mengatur materi muatan berupa pungutan atau *dudukan* terhadap penduduk nonpermanen, Menurut Pergub PKDA, dudukan kepada penduduk nonpermanen (*krama tamiu* dan *tamiu*) dapat dikategorikan sebagai pendapatan lain-lain desa adat yang sah.
2. Implementasi pungutan Desa Adat Kerobokan terhadap penduduk nonpermanen berupa pungutan yang dilakukan setiap bulan untuk pendapatan Desa Adat Kerobokan yang dimanfaatkan untuk kegiatan upacara, agama, sosial, adat istiadat dan menjaga lingkungan wilayah Desa Adat Kerobokan, telah berjalan efektif dengan memberi konsekuensi hukum terhadap *krama tamiu* atau penduduk nonpermanen terhadap hak dan kewajibannya yang berdiam dalam wilayah Desa Adat Kerobokan. Wujud dari hak tersebut pada umumnya adalah berupa pengayoman dari segala macam bahaya (*pasayuban sakala*, *pasayuban kapancabayan*), seperti pertolongan bila terjadi musibah, sebagai kompensasi atas haknya tersebut, *krama tamiu* dikenakan kewajiban-kewajiban tertentu yang bentuknya beragam diantaranya sumbangan sumbangan wajib yang dipungut oleh *prajuru* Desa Adat.

##### **4.2. Saran**

1. Kepada Desa Adat dalam hal ini *prajuru* Desa Adat Kerobokan agar dalam melakukan pungutan kepada penduduk nonpermanen tetap mengedepankan legalitas aturan hukum yang dapat dipakai sebagai dasar dari diterapkan sebuah kebijakan. Misalnya dalam hal ini tetap mengacu pada hukum adat seperti *awig-awig* ataupun *perarem* dan juga wajib didiskusikan kepada penegak hukum seperti kepolisian dan kejaksaan, agar apa yang dilakukan tidak menyalahi aturan hukum positif khususnya agar tidak menyangkut unsur pidana tentang pemaksaan yang berlaku di Negara Republik Indonesia.
2. Kepada Desa Adat agar bekerjasama dengan Pemerintah Daerah atau dalam hal ini Pemerintah Kabupaten untuk membuat suatu aturan yang lebih jelas untuk legalitas dalam mengimplementasikan pungutan terhadap penduduk nonpermanen di wilayah Desa Adat Kerobokan. Kepada pemerintah daerah diharapkan melakukan pendampingan dengan Desa Adat dalam mengimplementasikannya pungutan terhadap penduduk nonpermanen, sehingga tidak bertentangan maupun menimbulkan masalah dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang telah ada.

## 5. DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Ari Atu Dewi, Anak Agung Istri, 2016, "Kewenangan Pemerintah dalam Pengendalian Penduduk Pendatang Dengan Melibatkan Desa Pakraman." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* Vol. 5.No. 4.
- Ari Widnyana, Gusti Nyoman, Trisna Herawati, Nyoman, dan Aristia Prayudi, Made, 2018, "Transparansi Pengelolaan Pungutan Dana Krama Tamiu Dan Dampaknya Di Desa Pakraman Bangkang, Kabupaten Buleleng." *JIMAT (Jurnal Ilmiah Mahasiswa Akuntansi) Undiksha* Vol. 8.No. 2
- BPS Kabupaten badung, 2019, *Kabupaten Badung dalam Angka 2019*, BPS Kabupaten Badung.
- Friedman, Lawrence M 1969, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York
- Friedman, Lawrence M., 1969, "On Legal Development", dalam: *Rutgers Law Review*, Vol.24
- Gede I Gusti Ketut, dkk, 2016, "Model Pemberdayaan Desa Adat Pada Dua Desa Tujuan Wisata Di Bali (Studi Komparatif Desa Adat Intaran Dan Kuta)", *Jurnal Bisnis Dan Kewirausahaan* Vol. 12 No. 1, Maret 2016.
- Gunawan, 2013, *Perkembangan Konsep Negara Hukum*, Refika Media, Surabaya.
- Herman Yudiawan I. Dewa, 2019.. "Pendapatan Desa Adat: Kontruksi Hukum Pungutan Untuk Mewujudkan Bebas Pungutan Liar." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)*, Vol. 8.No. 2.
- Majelis Utama Desa Pakraman (MDP) Bali, 2010, Himpunan Hasil-hasil Pasamuhan Agung MDP Bali,
- Moore, Sally Falk, 1993, "Hukum dan Perubahan Sosial: Bidang Sosial Semi-Otonom Sebagai Topik Studi Yang Tepat", dalam dalam T.O Ihromi (peny.), *Antropologi Hukum: Sebuah Bunga Rampai*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Sudantra, I Ketut, 2008, "Pengaturan Penduduk Pendatang dalam Awig-awig Desa Pakraman, *Piramida*, Vol. 4 No. 1.
- Sudantra, I. Ketut, 2015, "Identifikasi Lingkup Isi dan Batas-batas Otonomi Desa Pakraman dalam Hubungannya dengan Kekuasaan Negara." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* Vol. 4 Nomor 1
- Sudantra, I Ketut, 2016, *Pengakuan Peradilan Adat dalam Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman*, Swasta Nulus-Bali Shanti dan Pusat Studi Hukum Adat (LPPM Unud), Denpasar.
- Ter Haar, *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat, Pradnya Paramita, Jakarta.*,
- Wibawa, I Putu Sastra, 2013, "Legal Politics Desa Adat dalam Mengatur Krama Tamiu, *Jurnal Pasupati* Vol. 2 No. 2.

### **Peraturan**

- Undang – Undang Dasar Negara Repblik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2015 Tentang Pedoman Pendataan Penduduk Nonpermanen.  
Peraturan Daerah Kabupaten Badung Nomor 10 Tahun 2010 Tentang Penyelenggaraan Administrasi Kependudukan,  
Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Desa Adat di Bali, *Pararem Krama Desa, Krama Tamiu dan Tamiu*, Desa Adat Kerobokan Kecamatan Kuta Utara, Kabupaten Badung, Warsa 2019.

### **Jurnal**

- Artana, I. W. (2020). PERAN PEMERINTAH DALAM PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP PEKERJA OUTSOURCING DI PT. BALI DANA SEJAHTERA OLEH PT. BPD BALI. *Kerta Dyatmika*, 17(1).
- Dewi, N. M. L., Satriana, I. M. W. C., & Kusumayanthi, K. E. (2019). PRINSIP PERSOONLIJKE VERGUNNING PADA PELAKSANAAN PERATURAN KEPALA KEPOLISIAN RI NOMOR 9 TAHUN 2012 TENTANG PENERBITAN SURAT IZIN MENGEMUDI. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 22-31.
- Suastika, I. N. URGENSI PENDIDIKAN KARAKTER BERLANDASKAN TRI HITA KARANA (STUDI PENGEMBANGAN MODEL PEMBELAJARAN PKN-SD DI KOTA SINGARAJA).
- Yanti, A. I. E. K. (2019). KEWENANGAN PENGELOLAAN DESA WISATA DALAM PERSPEKTIF PERATURAN DAERAH PROVINSI BALI NOMOR 4 TAHUN 2019 TENTANG DESA ADAT. *Kerta Dyatmika*, 16(2), 59-68.