

PENGAKUAN ATAS KEDUDUKAN DAN KEBERADAAN MASYARAKAT HUKUM ADAT KAJIAN PENGATURAN SUBAK DALAM PERSPEKTIF HUKUM NEGARA

Ni Ketut Sari Adnyani

Universitas Pendidikan Ganesha

e-mail: niktsariadnyani@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui mengkaji peraturan perundang-undangan yang memberikan pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dan hak-haknya penetapan subak sebagai warisan dunia dan untuk mengetahui implikasi hukum pengaturan subak sebagai kearifan lokal KMHA. Penelitian hukum normatif dengan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Menggunakan bahan hukum primer dan sekunder, teknik analisis menggunakan teknik hermeneutika hukum. Hasil penelitian menunjukkan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap subak sebagai KMHA di Indonesia dengan tetap memberikan ruang dan otoritas bagi lembaga subak. Peran masyarakat, bisa memastikan kelestarian dan keberlanjutan bagi warisan budaya dunia, dengan menggandeng pengelolaan berbasis birokrasi yang mengadopsi potensi dan partisipasi masyarakat lokal. Lembaga subak tetap mempertahankan eksistensi dengan berpegang teguh pada awig-awig dan perarem.

Kata Kunci : Hukum negara; KMHA; pengakuan; subak

ABSTRACT

This study aims to examine the laws and regulations that give recognition to indigenous peoples and their rights to determine subak as a world heritage and to find out the legal implications of regulating subak as KMHA local wisdom. Normative legal research with statutory regulations and a conceptual approach. Using primary and secondary legal materials, the analysis technique uses legal hermeneutic techniques. The results showed legal recognition and protection of subak as KMHA in Indonesia while still providing space and authority for subak institutions. The role of the community, can ensure the preservation and sustainability of world cultural heritage, by cooperating with bureaucratic management that adopts the potential and participation of local communities. The subak institution maintains its existence by clinging to awig-awig and perarem.

Keywords: State law; KMHA; recognition; subak

PENDAHULUAN

Asas konstitusional merupakan asas yang paling mendasar yang harus diperhatikan oleh *legal drafter* dalam membentuk undang-undang untuk melaksanakan tugas kewenangannya pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Norma dasar yang tercantum dalam Alenia IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengandung asas hukum tertinggi, yaitu: yang *pertama*, “melindungi segenap bangsa, dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Konsep ini mencakup (1) melindungi segenap bangsa Indonesia yang berarti melindungi segenap aspek kehidupan bangsa, diantaranya: ilmu pengetahuan, politik, sosial, budaya, pertahanan, dan hukum. (2) melindungi seluruh tumpah darh Indonesia, yaitu menjangkau seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, baik darat, laut maupun udara. *Kedua*, “memajukan kesejahteraan umum”, adalah tujuan hukum yang merupakan *anima legis* (jiwa hukum) dari ketentuan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 tentang perekonomian nasional dan kesejahteraan nasional.¹ Substansi pengaturan dalam Alenia IV Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan teruntut penyelenggara negara dalam menjalankan tugas-tugasnya harus memperhatikan hak-hak konstitusional seluruh rakyat, termasuk kesatuan masyarakat hukum adat, dan subak dalam kepemilikan lanskap, yang menentukan sistem pengaturannya, dan merupakan dasar hukum dan moral utama dalam pengelolaan sistem organisasi atau kelembagaan subak. Norma dasar tersebut lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 18B ayat (2), Pasal 28I ayat (3), dan Pasal 32 ayat (1).

Pengaturan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ada menjadi konstruksi yuridis yang dibangun oleh UUD NRI Tahun 1945 ditempatkan pada Pasal 18B ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyangkut 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. Pengaturan tentang kesatuan masyarakat hukum adat juga terdapat pada Pasal 28I ayat (3), di mana menunjukkan adanya penghormatan terhadap identitas budaya dan hak masyarakat tradisional selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut menegaskan bahwa, penguatan masyarakat hukum adat (MHA) muncul kembali dalam amandemen UUD NRI tahun 1945. Hal ini mengindikasikan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat akan terus diperbaharui sesuai dengan dinamika kebutuhan hukum masyarakat. Konsekuensi dari ketentuan ini adalah semua produk peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan ketentuan terkait adalah batal.

Asas hukum tersebut memberi arah yang tidak dapat dikesampingkan dalam pengelolaan subak, termasuk sistem kelembagaannya, dipandang penting memperhatikan hak-hak historis dan kultural masyarakat hukum adat (subak) sebagai hak yang dijamin oleh konstitusi. Pelanggaran terhadap hak-hak tersebut dapat berakibat pembatalan terhadap setiap produk hukum dan/atau tindakan negara maupun pemerintah yang melanggar hak konstitusional masyarakat hukum adat.

Dengan keragaman suku, agama, ras, dan adat-istiadat, bahkan sumber daya alam, baik di daratan maupun di perairan, dan aneka ragam masyarakat hukum adat di Bali terdapat desa adat

¹ Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing, h.86-87.

dan subak. Politik pluralisme hukum atau pluralisme hukum negara dalam kaitannya dengan polisentrisitas hukum dan partisipasi hukum, terdapat beberapa unsur sebagai kerangka kerja politik hukum dalam UUD NRI Tahun 1945, diantaranya meliputi:² (1) Politik pluralisme adalah pernyataan kehendak negara untuk mengakui kemajemukan tatanan hukum yang berlaku, beserta komunitas pengembannya. Termasuk di dalamnya adalah pengakuan kemajemukan tatanan hukum adat dan kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sebagai pengembannya beserta hak-haknya. (2) Politik pluralisme hukum adalah pernyataan kehendak negara dalam mengakomodasi kemajemukan nilai yang tumbuh dan berkembang dalam komunitas-komunitas masyarakat melalui reformasi hukum negara. (3) Politik pluralisme adalah kehendak negara untuk membuka akses partisipasi dalam pembuatan hukum dalam rangka pengakuan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan mengakomodasi kemajemukan nilai. Dalam konteks ini pemerintah sebagai perpanjangan tangan negara dituntut bagaimana melaksanakan pembangunan agar tercapainya tujuan negara, namun tetap menjaga dan memperhatikan aspek kehidupan masyarakat hukum adat, termasuk subak sebagai kesatuan masyarakat hukum adat di dalamnya.

Eksistensi dan peranan lembaga subak sebagai masyarakat hukum adat dalam pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan belum sepenuhnya memperoleh perhatian pemerintah. Dalam pengelolaan subak, padahal dalam realitanya subak memiliki aturan hukum lokalnya dalam bentuk *awig-awig/perarem*. Hal ini berimplikasi dalam bentuk pengaturan dalam bentuk hukum adat (*awig-awig*), subak cenderung terabaikan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, baik dalam aspek substansi maupun penerapannya.

Dalam upaya memenuhi tujuan pembentukan negara tersebut, maka hak-hak masyarakat, termasuk hak-hak subak sebagai masyarakat hukum adat perlu mendapatkan pengakuan berupa perlindungan hukum. Pengakuan itu sendiri memiliki makna, berupa proses, cara pembuatan mengaku, dan mengakui.³ Subak merupakan salah satu organisasi petani pengelola air yang lahir dan berkembang secara khas di Bali, dan merupakan budaya lokal yang dijadikan acuan petani dalam hal pembagian saluran irigasi dalam pembagian air yang adil, dan merata secara proporsional dengan memperoleh pengakuan yang sama (*egaliter*). Sebagai warisan lokal budaya Bali, eksistensi subak masih mampu mempertahankan nilai-nilai *socio-culturalnya*.

Pengertian warisan budaya Bali, dan warisan budaya dunia, dapat dilihat dalam Surat Keputusan Gubernur Bali Nomor 1110/03-H/HK/2011, tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Dewan Pengeliola Warisan Budaya Bali, yang menentukan: “bahwa warisan budaya Bali merupakan kekayaan budaya bangsa sangat penting artinya bagi pemahaman dan pengembangan sejarah, ilmu pengetahuan, serta kebudayaan, sehingga perlu dilindungi, dilestarikan, dan dikembangkan guna pemupukan kesadaran jati diri bangsa demi kepentingan bersama, baik nasional maupun internasional. Bahwa upaya perlindungan pelestarian dan pengembangan, dan obyek-obyek warisan budaya Bali yang memiliki nilai-nilai universal yang

² Marhaendra Wija Atmaja, Gede. 2016. *Politik Pluralisme Hukum: Arah Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*. Denpasar: PT. Percetakan Bali, h.16-17.

³ RR. Catharina Dewi Wulansari. 2017. Peran Pemerintah dalam Pengakuan Hak Ulayat Guna Mencapai Pembangunan Ekonomi Masyarakat Adat. *Journal of Indonesia Adat Law (JIAL)*, Volume 1, Nomor 1, Desember 2017, ISSN (Cetak): 2581-0952, ISSN (Online): 2581-2092, h.100.

sangat tinggi perlu dikembangkan sebagai Warisan Budaya Dunia didukung oleh pemerintah maupun masyarakat.”⁴

Adanya pengakuan UNESCO terhadap keberadaan subak dalam kategori sebagai warisan dunia, berdasarkan dua kategori: (a) warisan budaya benda (*tangible*), dengan pura subak, sawah, dan sistem irigasinya; (b) warisan budaya tak benda (*intangible*), dalam bentuk nilai-nilai sosial dengan semangat kebersamaan, dalam bentuk gotong royong dan tolong menolong yang terdapat dalam subak, seperti dalam membajak sawah, menanam padi, memanen padi, dan sebagainya. Pengakuan eksistensi subak mencerminkan, beberapa hal, yaitu: (1) pengakuan terhadap keberadaan lembaga adat; (2) pengakuan terhadap lembaga subak yang menerapkan filosofi *Tri Hita Karana*; (3) Lembaga subak yang ada di Bali dalam wujud bentang alam, adalah lanskap yang berisikan muatan aktivitas budaya;⁵ (4) pengakuan UNESCO dapat meningkatkan citra bangsa Indonesia di mata internasional, sekaligus sebagai apresiasi sehingga menimbulkan rasa kebanggaan dan rasa kebangsaan sebagai bangsa Indonesia.

Hak-hak tradisional yang menyatu dengan kesatuan masyarakat hukum adat tidak ditemukan secara autentik tetapi sebagaimana dirumuskan dalam pengkajian aktualisasi masyarakat hukum adat oleh Pusat Penelitian Pengkajian Perkara Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Universitas Islam Indonesia menyebut hak-hak tradisional yaitu hak-hak khusus atau istimewa yang melekat dan dimiliki oleh komunitas masyarakat atas adanya kesamaan asal-usul (*geneologis*), kesamaan wilayah, dan objek-objek adat lainnya, hak atas tanah ulayat, sungai, hutan, dan dipraktekkan dalam masyarakatnya.⁶ Artinya hal terhadap potensi kearifan lokal subak dalam pengelolanya berada dalam lingkup wilayah kesatuan tradisional. Konsekuensinya tanggung jawab negara dalam mewujudkan kesejahteraan sesuai amanat konstitusi dan menempatkan penghormatan terhadap hak masyarakat hukum adat.

Penetapan subak sebagai warisan wisata dunia di tengah pengaruh globalisasi, dan pluralisme dari negara Indonesia, fokus kajian ini diarahkan pada penguatan eksistensi subak sebagai lembaga yang berkarakteristik kearifan lokal Bali yang merupakan bagian dari KMHA, Bali memiliki kearifan lokal subak, dengan penguatan lembaga subak inilah justru dipertanyakan relevansinya bagi tingkat pemenuhan taraf kesejahteraan masyarakat yang memiliki implikasi yuridis dengan penetapan subak sebagai warisan budaya dunia.

Menurut pandangan Moh. Mahfud MD tentang konsekuensi pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat, meliputi:⁷ (1) Suatu kesatuan masyarakat, diakui sebagai kesatuan

⁴ Wiasti, Ni Made. 2015. Kearifan Lingkungan Masyarakat Jatiluwih : Relevansinya dengan Pelestarian Budaya Dunia, *Jurnal Bumi Lestari, Volume 15 No.1, Februari 2015*, h.79.

⁵ Windia, Wayan.2013. Pengakuan Budaya Subak Melalui Pemberdayaan Petani, *Jurnal Kajian Bali, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2013*.

⁶ Mas Rwa Jayantiari, I.G.A. 2019. *Seminar Hasil Penelitian “Harmonisasi Pengaturan Hak Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Berbasis Hukum Progresif”*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Udayana, diselenggarakan pada hari Kamis, 27 Juni 2019, pukul 09.30-12.30, h.2-3.

⁷ Implikasi hukum berarti akibat hukum. Subawa, I Made. “Implikasi Yuridis Pengalihan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, Disertasi Doktor, (Surabaya:Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2003), hlm. Dikutip dari buku sumber dari Gede Marhaendra Wija Atmaja. 2016. *Politik Pluralisme Hukum: Arah Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*. Denpasar: PT. Percetakan Bali, h.147-148.

masyarakat hukum sehingga bertindak sebagai subjek hukum yang berbeda dengan individu-individu anggotanya. (2) Terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dapat dilekatkan hak dan kewajiban, serta dapat melakukan tindakan hukum sebagai satu kesatuan. (3) Pada saat terdapat pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat, maka dengan sendirinya negara mengakui sistem hukum yang membentuk dan menjadikan kesatuan masyarakat itu sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. (4) Pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat juga dengan sendirinya berarti pengakuan terhadap struktur dan tata pemerintahan yang dibentuk berdasarkan hukum tata negara adat setempat. Jadi, pengakuan sebagai subjek hukum bermakna subjek bersangkutan merupakan penyandang hak dan kewajiban yang diakui hukum. *State of the art* dari penelitian ini adalah eksistensi Subak sebagai bagian KMHA dalam sistem hukum nasional.

PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang, permasalahan yang akan dikaji yaitu diantaranya:

1. Bagaimakah dinamika pengaturan subak sebagai KMHA dalam perspektif nasional?
2. Bagaimanakah implikasi hukum pengaturan subak sebagai KMHA terhadap krama subak?

METODE PENELITIAN

Studi ini bertujuan untuk mengkaji dinamika pengaturan subak sebagai KMHA; dan . implikasi hukum pengaturan subak sebagai KMHA. Jenis penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian terhadap kaidah hukum sendiri (peraturan perundang-undangan, yurisprudensi, hukum adat, atau hukum tidak tertulis lainnya) dan asas-asas hukum.⁸ Jenis pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep, dan pendekatan sejarah. Pendekatan konseptual digunakan peneliti untuk dapat menemukan serta memberi jawaban atas permasalahan-permasalahan hukum, dalam kaitannya dengan tanggung jawab pengaturan warisan budaya lebih lanjut memunculkan suatu pandangan bahwa negara dengan aturannya termasuk pada pengambil keputusan belum mampu berpihak atau memperhatikan subak sebagai KMHA dan sebagai warisan dunia.

Seyogyanya diperlukan paradigm baru atau mainset pemerintah dalam menjaga eksistensi subak dengan kearifan lokal serta aktifitas budayanya. Selain itu pendekatan ini juga digunakan penulis. untuk menelusuri perkembangan aturan-aturan hukum yang melandasi perkawinan beda kasta dan akibat hukum dari perceraianya. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yaitu UUD NRI Tahun 1945, (tentang Dewan Pengelola Warisan Budaya Bali), Peraturan Gubernur Nomor 32 Tahun 2010 Surat Keputusan Gubernur Bali Nomor 1110/03-H/HK/2011, tentang Pembentukan dan Susunan Keanggotaan Dewan Pengelola Warisan Budaya Bali. Bahan hukum sekunder yang dipergunakan untuk memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yaitu: hasil-hasil penelitian, artikel, dan jurnal yang relevan dengan penelitian.

PEMBAHASAN

⁸ Bagir Manan. 1999. *Penelitian Bidang Hukum*. Bandung: Jurnal Hukum, Puslitbangkum Unpad, Perdana, Januari, Bandung, h.4. Selanjutnya juga dikatakan bahwa: "...tidak ada kesamaan dalam penggunaan istilah metode penelitian hukum. Penelitian hukum berdasarkan kajiannya dapat dikelompokkan menjadi: 1) penelitian hukum (secara) normatif, 2) penelitian hukum (secara)sosiologis, 3) penelitian hukum (secara) teori dan falsafah (hukum)."

Pengaturan Subak Sebagai KMHA dalam Perspektif Nasional

Pengaturan warisan budaya yang mengacu pada upaya terwujudnya kesejahteraan, menurut Supratikno Rahardjo,⁹ harus dipilah mana yang berpihak pada aspek pengelolaan yaitu pada aspek perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan. Pengelolaan meruokan upaya terpadu untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan melalui kebijakan perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Dengan demikian pengelolaan pada dasarnya merupakan aspek manajemen dari pelestarian. Tujuan yang menjiwai pengelolaan adalah member manfaat dari kesejahteraan rakyat. Keterlibatan yang baik dan seimbang antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah diatur sedemikian rupa sehingga memberikan manfaat kesejahteraan bagi masyarakat subak.

Sesuai dengan tujuan dari *Utilitarianisme Theory* yang menekankan pada kemanfaatan dan kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat subak dengan pengaturan yang memberikan otoritas subak itu sendiri. Sebagaimana pula bahwa pengelolaan subak harus dilakukan sesuai dengan ketentuan, persyaratan, dan prosedur pengelolaan UNESCO, dan diperuntukkan untuk pembangunan, kesejahteraan, kemanfaatan, dan keadilan masyarakat. Karena subak sudah ditetapkan sebagai warisan budaya dunia, berarti kebijakan internasional dan implementasinya diadopsi dalam kebijakan nasional dan kebijakan lokal. Karena hukum dari luar masuk ke wilayah nasional dan lokal, bisa menimbulkan reaksi yang beragam. Dalam arti hukum internasional reproduksi dalam hukum nasional dan bagaimana masyarakat di tingkat lokal dengan hukum lokal ketika berhadapan dengan hukum internasional (hukum luar). Paradigma berpikir akan mengacu pada mineset apakah terjadi kontestasi atau nilai-nilai lokal mengalami *reframing* (membangkitkan ulang), revitalisasi, reproduksi dalam rangka penyesuaian diri terhadap prinsip-prinsip dari UNESCO. Karena pengelolaan subak konsekuensinya baik hukum nasional maupun hukum lokal harus berkolaborasi dengan peraturan yang telah ditentukan oleh UNESCO.

Realisasi dari peraturan tersebut tidak sesuai dengan yang diamanatkan karena tidak ada kesesuaian dengan realitanya. Lembaga subak dengan penetapan sebagai warisan budaya dunia merasakan tidak ada nilai positifnya yang didapatkan, bahkan malah sebaliknya. Dalam realisasi dan sinkronisasi aturan tersebut memperlihatkan kecenderungan intervensi pemerintah daerah sangat tinggi. Otonomi subak, dengan pengurusnya malah tergerus, dan pada akhirnya berimplikasi terhadap otonomi subak itu sendiri. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah tampaknya memarginalkan subak dengan kearifan lokalnya yang telah lama diteguhkan dalam penguasaannya.

Terhadap fenomena tersebut agar kepentingan pemerintah dengan aturan hukumnya jalan, aturan lokal juga jalan, maka modelnya bukan pendekatan konflik. Tetapi dengan kolaborasi manajemennya yang berjalan, yaitu anatara hukum adat/awig-awig dengan peraturan daerah provinsi, kabupaten/kota, hukum nasional, hukum internasional sama-sama jalan.

Dari uraian tersebut, kiranya cukup jelas bahwa arah model pengaturan subak sebagai warisan budaya di masa mendatang haruslah didasarkan pada jiwa dan semangat “kebersamaan”,

⁹ Supratikno Rahardjo. 2013. Beberapa Permasalahan Pelestarian Kawasan Cagar Budaya dan Strategi Solusinya, *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Volume 7, Nomor 2, Desember 2013*, h.6.

antar pemerintah dengan masyarakat subak dengan lembaga subaknya. Dengan pendekatan ini dimaksudkan agar masyarakat harus dapat lebih terlibat dalam pengelolaan subak sebagai warisan budaya dunia, dipihak lain dominasi pemerintah sebagai wakil negara harus dikurangi. Oleh karenanya, diperlukan kolaborasi manajemen dan pengaturan subak sebagai warisan budaya dunia antara hukum lokal, hukum negara, maupun hukum internasional sesuai dengan ketentuan UNESCO.

Implikasi Hukum Pengaturan Subak sebagai KMHA

Implikasi dari asas hukum mengalirkan roh kepada norma hukum menyebabkan aturan hukum memiliki daya penerimaan (legitimasi). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kesadaran hukum masyarakat adalah aspek utama dalam perumusan norma hukum. Fakta hukum tersebut dapat dipahami dengan meminjam model segi tiga pluralisme hukum sebagaimana dikemukakan oleh Werner Menski, yakni ada tiga tipe pokok hukum yang diciptakan oleh masyarakat, negara, dan melalui agama/etika/moralitas. Pada gilirannya masing-masing ketiga elemen itu juga bersifat plural, yakni masing-masing elemen mengandung unsur-unsur dari dua elemen lainnya.¹⁰ Pluralisme hukum politik berusaha menjadi cara alternatif untuk menyatukan unsur-unsur hukum negara, etika /moral/agama, dan masyarakat dalam rangka mencapai rasa keadilan masyarakat, dimana hukum yang mengakomodasi unsure KMHA, krama subak sebagai lembaga di tataran lokal berhak memperoleh perlindungan hukum terkait kedudukan dan perannya.

Problematika yuridis berkaitan dengan ditetapkannya subak sebagai warisan budaya dunia, sebagaimana telah disinggung secara nyata terlihat adanya konflik norma dalam pengaturan warisan budaya terdapat antara UU Pemerintahan Daerah, UU Cagar Budaya, dan Peraturan Gubernur Bali Nomor 32 Tahun 2010 (tentang Dewan Pengelola Warisan Budaya Bali). Berdasarkan UU Pemda dalam Lampirannya, yang terdapat dalam Matriks I, huruf V: Pembagian urusan Pemerintahan Bidang Kebudayaan, Angka , menentukan : Urusan pengelolaan warisan budaya nasional dan warisan budaya dunia merupakan kewenangan pemerintah pusat. Dengan mencermati ketentuan tersebut secara tegas menentukan bahwa kewenangan pengelolaan warisan budaya dunia ada pada pemerintah pusat. Apabila kewenangan itu dilaksanakan oleh pemerintah pusat akan menimbulkan problem pengaturan khususnya yang menyangkut *legal structur*, *legal substantif*, maupun *legal culture* nya dalam pengaturan landscap budaya subak sebagai organisasi yang sarat dengan filosofi *Tri Hita Karana* dan *awig-awig* subak, yang mencerminkan budyaa hukum masyarakat. Sementara itu ketentuan Undnag-Undang cagar Budaya secara tegas memberikan kewenangan pengelolaan kepada Pemerintah Daerah sebagaimana diatur Konsideran Menimbang huruf c, yang menentukan bahwa cagar budaya berupa benda, bangunan, struktur, situs, kawasan, dikelola oleh Pemerintah Daerah dengan meningkatkan peran serta masyarakat untuk melindungi, mengembangkan, dan memanfaatkan cagar buday.

¹⁰ Warner Menski dikutip oleh Arniati, I. A. K. 2017. *Pergulatan Interpretasi atas Kawasan Tempat Tempat Suci Pura Uluwatu*. Denpasar: Penerbit Percetakan Bali, h. 35-58 dalam Gede Mahendra Wija Atmaja, 2018, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Sumber Identitas Politik Bangsa Dalam Pembentukan Hukum*, FGD “Menemukan Sumber Identitas Politik Bangsa”, Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Kuta Bali, Sabtu, 10 Maret 2018. Diakses pada hari Kamis, tanggal 28 Maret 2019, pukul 16.16 Wita.

Pasal 2 UU Cagar Budaya meletakkan keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum, kemanfaatan, keberlanjutan, transparansi, dan akuntabilitas sebagai asas pelestarian cagar budaya, di samping beberapa asas lainnya (Pancasila, Bhineka Tunggal Ika, Kenusantaraan). Pasal 12 dan 13 UU Cagar Budaya meletakkan pertimbangan kepemilikan cagar budaya, di samping beberapa cagar budaya oleh perseorangan dan masyarakat hukum adat sebagai landasan pengelolaan cagar budaya. Demikian juga ketentuan lainnya dalam UU Cagar Budaya mengatur tentang perlakuan terhadap Cagar Budaya dengan mempertimbangkan status dan kepemilikan cagar budaya adalah sebagai subyek utama pengelolaan.

Ketentuan dalam UU Cagar Budaya tersebut menempatkan materi Dokumen Rencana Pengelolaan Lanskap Provinsi Bali berada dalam posisi bertentangan dengan UU Cagar Budaya. Rencana pengelolaan memberikan kewenangan kepada Dewan Pengelola untuk mengelola lanskap budaya provinsi Bali, yang merupakan milik perseorangan, desa adat, dan subak.¹¹ Problem yang demikian membutuhkan penyesuaian sistem kelembagaan dengan prinsip-prinsip yang dianut dalam UU Cagar Budaya sehingga sistem yang diatur dalam Rencana Pengelolaan tidak berbenturan dengan prinsip yang dianut oleh peraturan perundang-undangan yang ada di atasnya.

Kondlik pengaturan dapat dilihat juga dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1989 tentang Pengesahan Convention Concerning The Protection of The World Cultural and Natural Heritage, (Konvensi mengenai Perlindungan Warisan Budaya dan Alam), khususnya dilihat dari pasal 4, pasal 5 dan pasal 6 ayat (1). Ketentuan Konvensi menempatkan kesepakatan Rencana Pengelolaan sebagai suatu kebijakan yang kontroversi dengan ketentuan konvensi. Dalam Rencana Pengelolaan diatur sistem kelembagaan tentang lembaga pengelola dengan kedudukan yang suprastruktur terhadap desa adat, subak, dan perseorangan yang merupakan pemilik dari objek yang dicanangkan sebagai objek pengelolaan dengan otoritas penuh. Dapat dikemukakan ketentuan konvensi Pasal 4 dan 5 menganut prinsip yang sama dengan UU Cagar Budaya, yaitu menempatkan kepemilikan dan penguasaan suatu warisan sebagai landasan pengembangan kebijakan negara dalam pengelolaan warisan seperti subak sebagai warisan budaya dunia. Berdasarkan ketentuan sebagaimana di atur dalam ketentuan di atas, baik dalam ranah perundang-undangan, maupun dalam ketentuan yang lebih rendah terlihat jelas ada problem yuridis sehingga berimplikasi adanya ketidakpastian hukum.

Model pengaturan dalam mewujudkan perlindungan hukum pada subak sebagai warisan budaya adalah dalam bentuk peraturan daerah di tingkat Kabupaten dengan model kolaborasi, dengan konsistensi pengaturan dalam skema hukum internasional, nasional, dan lokal serta mengedepankan model berbasis kemasyarakatan lokal yang mengakomodir unsure-unsur kerakyatan yang mengarah kepada keberpihakan pada masyarakat dan sumber daya lokal.

¹¹ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2013. Rencana Pengelolaan Lanskap Budaya Subak, Provinsi Bali. Direktorat Internalisasi Nilai dan Diploma Budaya, Direktorat Jendral Kebudayaan, Cetakan Pertama (selanjutnya disebut Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia). Lihat Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan II, BAB IV tentang Kebijakan Strategi Struktur dan Strategi.

PENUTUP

Kesimpulan

Esensi pengaturan subak secara filosofi dimaksudkan untuk mempertahankan dan sebagai upaya pemenuhan perlindungan hukum yang maksimal bagi subak sebagai suatu lembaga yang bersifat sosial, agaris, religious, humanis, dan ekologis. Penetapan subak sebagai warisan budaya dunia dapat dikaji dari berbagai aspek, diantaranya terkait dengan eksistensi dan regulasi yuridinya. Dalam hubungan terhadap eksistensi subak sebagai warisan budaya dunia, subak dapat menjadi *sustainable* apabila terjaganya local genius. Lebih lanjut masyarakat subak mendapatkan pengetahuan tentang makna penataan subak sehingga termotivasi untuk melestarikannya. Adanya peran masyarakat, bisa memastikan kelestarian dan keberlanjutan bagi warisan budaya dunia, dengan menggandeng pengelolaan berbasis birokrasi yang mengadopsi potensi dan partisipasi masyarakat lokal.

Rekomendasi

Kepada pemerintah disarankan dalam memberikan pengakuan dan perlindungan hukum terhadap subak sebagai KMHA di Indonesia dengan tetap memberikan ruang dan otoritas bagi lembaga subak. Kepada Lembaga Subak sebagai organisasi KMHA diharapkan tetap mempertahankan karakteristik utamanya dalam menjaga kearifan lokal, sehingga keberadaan dan fungsinya tetap berkelanjutan.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih penulis sampaikan kepada FHIS yang telah memfasilitasi penulis media publikasi artikel. Penulis juga menghaturkan terima kasih kepada Undiksha, artikel ini sebagai bagian dari proses pelaksanaan Tri Dharma Perguruan Tinggi bidang Penelitian yang didanai dengan DIPA Undiksha di bawah koordinasi LPPM Undiksha.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundangan-undangan:

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

UU Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

UU No 11 Tahun 2010 tentang Cagar Budaya

Peraturan Gubernur Bali Nomor 32 Tahun 2010 tentang Dewan Pengelola Warisan Budaya Bali

Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia. 2013. Rencana Pengelolaan Lanskap Budaya Subak, Provinsi Bali. Direktorat Internalisasi Nilai dan Diploma Budaya,

Direktorat Jendral Kebudayaan, Cetakan Pertama (selanjutnya disebut Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia).

Bahan Kuliah/ Seminar Hasil Penelitian

Mas Rwa Jayantiari, I.G.A. 2019. *Seminar Hasil Penelitian “Harmonisasi Pengaturan Hak Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Atas Sumber Daya Alam Berbasis Hukum Progresif”*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Udayana, diselenggarakan pada hari Kamis, 27 Juni 2019, pukul 09.30-12.30.

Subawa, I Made. “Implikasi Yuridis Pengalihan Kekuasaan Membentuk Undang-Undang Terhadap Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, Disertasi Doktor, (Surabaya:Program Pascasarjana Universitas Airlangga, 2003), hlm. Dikutip dari buku sumber dari Gede Marhaendra Wija Atmaja. 2016. *Politik Pluralisme Hukum: Arah Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*. Denpasar: PT. Percetakan Bali.

Warner Menski dikutip oleh Arniati, I. A. K. 2017. *Pergulatan Interpretasi atas Kawasan Tempat Tempat Suci Pura Uluwatu*. Denpasar: Penerbit Percetakan Bali, h. 35-58 dalam Gede Mahendra Wija Atmaja, 2018, *Bhinneka Tunggal Ika Sebagai Sumber Identitas Politik Bangsa Dalam Pembentukan Hukum*, FGD “Menemukan Sumber Identitas Politik Bangsa”, Lembaga Pengkajian Majelis Permusyawaratan Republik Indonesia, Kuta Bali, Sabtu, 10 Maret 2018. Diakses pada hari Kamis, tanggal 28 Maret 2019, pukul 16.16 Wita.

Buku:

Bagir Manan. 1999. *Penelitian Bidang Hukum*. Bandung: Jurnal Hukum, Puslitbangkum Unpad, Perdana, Januari.

Marhaendra Wija Atmaja, Gede. 2016. *Politik Pluralisme Hukum: Arah Pengakuan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat Dengan Peraturan Daerah*. Denpasar: PT. Percetakan Bali.

Satjipto Rahardjo. 2009. *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Jurnal Ilmiah/Majalah:

RR. Catharina Dewi Wulansari. 2017. Peran Pemerintah dalam Pengakuan Hak Ulayat Guna Mencapai Pembangunan Ekonomi Masyarakat Adat. *Journal of Indonesia Adat Law (JIAL), Volume 1, Nomor 1, Desember 2017*, ISSN (Cetak): 2581-0952, ISSN (Online): 2581-2092, h.100.

Supratikno Rahardjo. 2013. Beberapa Permasalahan Pelestarian Kawasan Cagar Budaya dan Strategi Solusinya, *Jurnal Konservasi Cagar Budaya Borobudur, Volume 7, Nomor 2, Desember 2013*.

Wiasti, Ni Made. 2015. Kearifan Lingkungan Masyarakat Jatiluwih : Relevansinya dengan Pelestarian Budaya Dunia, *Jurnal Bumi Lestari, Volume 15 No.1, Februari 2015*, h.79.

Windia, Wayan.2013. Pengakuan Budaya Subak Melalui Pemberdayaan Petani, *Jurnal Kajian Bali, Volume 3, Nomor 2, Oktober 2013*.