

PEMBARUAN AGRARIA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA HAK PENGELOLAAN ANTARA PEMEGANG HAK PENGELOLAAN DENGAN PIHAK KETIGA

Eka Arya Wirata¹

¹Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Udayana,
E-mail: eka.arya.wirata@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan menemukan penyebab timbulnya permasalahan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga dan penyelesaian sengketa pengelolaan di masa yang akan datang. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji mengenai kekaburan norma mengenai hak pengelolaan. Pendekatan masalah dilakukan dengan menggunakan pendekatan: statute approach, conceptual approach, serta analytical approach. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan. Analisis permasalahan dilakukan secara kualitatif. Timbulnya sengketa terkait dengan peruntukan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah dan tentang legalitas suatu hak atas tanah pengelolaan. Penyelesaian sengketa dapat dilakukan secara non litigasi dan litigasi. Pembaruan agraria dalam menyelesaikan masalah hak pengelolaan ini dilakukan dengan pengaturan hak pengelolaan secara tegas dalam undang-undang, dan penegakan penguasaan perbuatan hukum atas hak pengelolaan dalam akta otentik serta pengaktifan peran serta masyarakat. Pembaruan agraria dalam penyelesaian sengketa pengelolaan di masa yang akan datang dilakukan dengan rekomendasi pembuatan pengadilan sengketa pertanahan.

Kata kunci: *Pembaruan Agraria, Sengketa, Tanah, Hak Pengelolaan*

Abstract

This study aims to analyze and find the cause of problems between management rights holders and third parties and future management dispute resolution. This research is a normative juridical study which examines the blurring of norms regarding management rights. The problem approach is carried out using the approach: statute approach, conceptual approach, and analytical approach. The legal material collection technique used is literature study. The problem analysis is done qualitatively. The emergence of disputes related to the designation and / or use and control of land rights and about the legality of a management land rights. Dispute resolution can be done non-litigation and litigation. This agrarian reform in resolving the problem of non-management is carried out by regulating the management rights explicitly in the law, and affirming the pouring of legal actions on management rights in an authentic deed as well as activating community participation. Agrarian reform in the management of future disputes is carried out with recommendations for making a land dispute court.

Keywords: *Agrarian Reform; Dispute; Land, Control Right.*

I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Hak pengelolaan merupakan hak menguasai negara untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.¹Tanah memiliki peranan penting dalam dinamika pembangunan

¹ Rahmi, E. (2010). Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 339-348.

suatu negara.²Tanah merupakan aset yang bernilai ekonomi tinggi dan menjadi salah satu jenis investasi yang sangat menguntungkan. Kondisi ini menimbulkan tendensi sengketa tanah, termasuk sengketa antara pemegang hak pengelolaan yakni negara dengan pihak ketiga. Penguasaan oleh pihak ketiga memberikan hak yang dilindungi hukum.³Di sisi lain, pengaturan Hak Pengelolaan dalam peraturan perundang-undangan masih kabur dan belum memadai. Tidak memadainya norma tersebut menyebabkan berbagai multitafsir akibat dari adanya kekaburan pemaknaan norma. Kekaburan pemaknaan norma dan ketidaklengkapan norma hukum serta implementasi hukum dari pemerintah yang salah dalam menafsirkan norma, dapat memperburuk maksud dari pemberian Hak Pengelolaan itu sendiri. Hal ini memungkinkan munculnya sengketa atas tanah dengan Hak Pengelolaan.

Ketentuan mengenai penyelesaian sengketa hak pengelolaan tidak diatur di dalam UUPA. Penyelesaian perkara pertanahan sebagaimana yang diatur dalam UUPA hanya mengatur mengenai ketentuan pidananya saja. Ketentuan pidana tersebut dirumuskan dalam Pasal 52 UUPA. Pasal 52 UUPA menyatakan sebagai berikut:

- (1) Barangsiapa dengan sengaja melanggar ketentuan dalam pasal 15 dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-
- (2) Peraturan Pemerintah dan peraturan perundangan yang dimaksud dalam pasal 19, 22, 24, 26, ayat (1), 46, 47, 48, 49, ayat (3) dan 50 ayat (2) dapat memberikan ancaman pidana atas pelanggaran peraturannya dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan/atau denda setinggi-tingginya Rp. 10.000,-.
- (3) Tindak pidana dalam ayat (1) dan (2) pasal ini adalah pelanggaran.

Terkait dengan perkara penggunaan hak pengelolaan oleh pihak ketiga maka dapat dihubungkan dengan ketentuan dalam Pasal 24 UUPA yang menyatakan "Penggunaan tanah milik oleh bukan pemiliknya dibatasi dan diatur dengan peraturan perundangan."

Penyelesaian sengketa hak pengelolaan mengacu pada ketentuan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan merupakan ketentuan pengganti dari Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan; dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 12 Tahun 2013 tentang Eksaminasi Pertanahan. Pada dasarnya sengketa dapat teratasi dengan norma dan aturan yang ada.⁴

²Marsella, M. (2018). Perspektif Penanganan Sengketa Pertanahan Di Badan Pertanahan Nasional. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 2(2), 101-107.

³Riyanto, A., & Jamba, P. (2017). Peran Negara Dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Kampung Tua/Nelayan di Atas Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam). *Jurnal Selat*, 5(1), 105-122.

⁴Tambunan, A. A. (2017). Strategi Penanganan Sengketa Dan Konflik Pertanahan. *Jurnal Notarius*, 3(2), 1-14.

1.2 Rumusan masalah

Permasalahan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah penyebab timbulnya permasalahan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga?
2. Bagaimanakah penyelesaian sengketa pengelolaan di masa yang akan datang?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan umum

Tujuan umum dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan menemukan pembaruan agraria dalam penyelesaian sengketa hak pengelolaan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga

1.3.2 Tujuan khusus

Tujuan khusus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis penyebab timbulnya permasalahan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga.
2. Untuk menganalisis penyelesaian sengketa pengelolaan di masa yang akan datang.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang mengkaji kekaburan norma hukum mengenai model penyelesaian sengketa hak pengelolaan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga dalam pembaruan hukum agraria. Penelitian ini mengkhususkan terhadap sinkronisasi dan kapasitas dari pasal-pasal dalam peraturan perundang-undangan khususnya yang mengatur mengenai hak pengelolaan serta melihat kelemahan-kelemahan dalam penyelesaian sengketa hak pengelolaan. Pendekatan dilakukan dengan menggunakan pendekatan: *statute approach* yang dengan menggunakan peraturan perundang-undangan sebagaimana yang dirujuk dalam penelitian ini, *conceptual approach* yakni dengan menggunakan konsep hukum pertanahan dan keperdataan, serta *analytical approach* yakni dengan menganalisis permasalahan hukum yang terjadi dalam penyelesaian sengketa hak pengelolaan antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Penelusuran bahan hukum dilakukan dengan studi kepustakaan. Analisis dilakukan secara kualitatif sehingga dapat menggambarkan rekomendasi penyelesaian sengketa hak pengelolaan di masa yang akan datang.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Timbulnya Permasalahan Antara Pemegang Hak Pengelolaan dengan Pihak Ketiga

Tanah merupakan harta kekayaan yang bernilai ekonomi tinggi dan harganya pun semakin hari relatif semakin meningkat. Jumlah tanah begitu terbatas, namun kepentingan manusia akan tanah terus meningkat. Fakta tersebut bertendensi menimbulkan kasus-kasus dalam pengelolaan tanah. Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan "Kasus Pertanahan adalah Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan."

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 Tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan membedakan istilah pengertian Sengketa, Konflik, atau Perkara Pertanahan.

Soenyoto Usman menggambarkan terjadinya konflik pertanahan sebagai akibat dari dampak kegiatan industri yang berkaitan erat dengan bentuk hubungan sosial yang terjadi diantara *stake holder*, masyarakat, pemerintah, pihak pengusaha industri, serta instansi lain termasuk lembaga swadaya masyarakat dan badan-badan keagamaan.⁵ Konflik pertanahan diawali dengan munculnya persepsi diantara *stake holder*, yaitu: pertama: hubungan antara masyarakat lokal dengan tanah adalah kompleks, karena ekonomi dan nilai sosial. Tanah adalah bagian dari hidup mereka; kedua: hubungan antara pengusaha dengan tanah, mereka menempatkan tanah dan isinya sebagai modal usaha yang harus dimanfaatkan secara optimal; ketiga: konstitusi negara yang menyebabkan bahwa tanah dikuasai oleh negara sebagai bagian dari fasilitas umum dan publik.

Dalam praktik, terdapat beberapa kasus yang timbul antara Pemegang Hak pengelolaan dengan pihak ketiga. Adapun kasus-kasus yang digunakan sebagai pendekatan dalam penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

I. Kasus Sertifikat Hak Pengelolaan Pemerintah Provinsi Bali di Kesiman Petilan

Obyek Bidang Tanah

Bidang tanah dengan Sertipikat Hak Pengelolaan No. 2/Desa Kesiman Petilan dengan luas keseluruhan 170.750 m² tercatat atas nama Pemerintah Provinsi Bali yang sebagian di atasnya diterbitkan Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan, Gambar Situasi No. 3362/1995 tanggal 16 Juni 1995 seluas 89.900 m² atas nama PT. Abdi Persada Nusantara dan terakhir tercatat atas nama Hari Boedi Hartono.

Posisi Kasus

Bahwa Pemerintah Provinsi Bali (selanjutnya disingkat Pemprov Bali) memiliki asset berupa bidang tanah dengan Sertipikat Hak Pengelolaan No. 2/Desa Kesiman Petilan dengan luas 170.750 m² atas nama Pemerintah Provinsi Bali tidak memperoleh imbal hasil dari kerjasamanya dengan pihak ketiga untuk pengelolaan bidang tanah aset bidang tanahnya. Yang mana kerjasama pengelolaan terhadap tanah asset tersebut di atas Sertipikat Hak Pengelolaan yang dikerjasamakan diterbitkan Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan luas 89.900 m² atas nama PT. Abdi Persada Nusantara yang tanpa seijin Pemprov Bali diagunkan pada Bank. Sertipikat Hak Guna Bangunan tersebut dilakukan pelelangan oleh pihak Bank sebagai akibat dari gagal bayar dan terakhir tercatat atas nama Hari Boedi Hartono sebagai pembeli lelang tersebut. Selanjutnya oleh karena terjadi wanprestasi tidak memperoleh imbal hasil terhadap pengelolaan tanah asetnya tersebut Pemprov Bali memohon agar Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan dapat ditetapkan sebagai tanah terlantar dan/atau pembatalan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali (selanjutnya disingkat Ka Kanwil BPN Bali)

Riwayat Tanah

- Bahwa terhadap tanah asset Pemprov Bali diterbitkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 141/HPL/BPN/1992 tanggal 5 November 1992 yang selanjutnya menjadi dasar diterbitkannya Sertipikat Hak

⁵ Hatta. (2014). *Bab-Bab Tentang Perolehan & Hapusnya Hak Atas Tanah*. Yogyakarta: Liberty, h. 112.

- Pengelolaan No. 2/Kesiman Petilan tanggal 15 Februari 1995 atas nama Pemerintah Provinsi Bali seluas 170.750 m²;
- Berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 216 tahun 1994, terhadap tanah asset Pemprov Bali yang kemudian terbit Sertipikat Hak Pengelolaan No. 2/Desa Kesiman Petilan tersebut selanjutnya diberikan pengelolaannya kepada Perusahaan Daerah Tingkat I Bali (Perusda Bali);
 - Berdasarkan Amandemen Ketiga Perjanjian Bagi Hasil Keuntungan tanggal 21 Oktober 1995, Perusda Bali memberikan hak untuk mengelola bidang tanah aset Pemprov Bali tersebut kepada PT. Abdi Persada Nusantara seluas 8,98 Ha yang merupakan baguan dari bidang tanah Sertipikat Hak Pengelolaan No. 2/Desa Kesiman Petilan luas 170.750 m²;
 - Selanjutnya atas dasar Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 216 tahun 1994 dan Amandemen Ketiga Perjanjian Bagi Hasil Keuntungan tanggal 21 Oktober 1995, terbit Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali Nomor SK.9/HGB/BPN/B/PMDN/DPS/1996 tanggal 23 Februari 1996 yang kemudian menjadi dasar terbitnya Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan Gambar Situasi No. 3362/1995 tanggal 16 Juni 1995 seluas 89.900 m² tercatat atas nama PT. Abdi Persada Nusantara yang diterbitkan diatas sebagian bidang tanah dengan Sertipikat Hak Pengelolaan No. 2/Desa Kesiman Petilan.

Permasalahan

- PT. Abdi Persada Nusantara telah mengganggu Hak Guna Bangunan No. 80/ Desa Kesiman Petilan kepada PT. Bank Negara Indonesia (BNI) dengan dibebani Sertipikat Hak Tanggungan No. 161/1996 tanggal 18 Aril 1996 dengan tanpa meminta persetujuan terlebih dahulu kepada pemegang HPL No. 2/Desa Kesiman Kertalangu yaitu Pemerintah Provinsi Bali;
- Sebagaimana Putusan Pengadilan Niaga Surabaya tanggal 11 Agustus 2008 No. 10/PAILIT/2008/PN.Niaga.Sby., PT. Abdi Persada Nusantara dinyatakan Pailit dengan segala akibat hukumnya;
- Gubernur Bali mengeluarkan Keputusan No. 3/01-I/HK/2009 tanggal 5 Januari 2009 tentang pencabutan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 216 tahun 1994 tentang Pemberian Ijin Pemanfaatan Tanah Inventaris Pemerintah Daerah Tingkat I Bali di Padang Galak dan Intaran Sanur, Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar, yang kemudian ditindaklanjuti dengan Permohonan Pencabutan Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan atas nama PT. Abdi Persada Nusantara sebagaimana Surat Gubernur Bali No. 593/416/IP.PA tanggal 22 Januari 2009 dan No. 593/4028/IP.PA tanggal 15 Juni 2009 yang keduanya ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali;
- Sebagaimana Kutipan Risalah Lelang No. 110/2009 tanggal 1 Juli 2009, terhadap Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan diadakan Pelelangan dan Hari Boedihartono ditetapkan sebagai pembeli lelang;
- Gubernur Bali dengan Surat tanggal 21 Juli 2009 nomor 593/4786/IP.PA perihal Mohon Penetapan Status Tanah Terlantar Sertipikat HGB No. 80/Desa Kesiman Petilan Denpasar Timur, yang telah dilengkapi dengan Berita Acara Penilaian Terhadap Identifikasi Tanah yang Diindikasikan Terlantar dari

Panitia Penilai Tanah Terlantar tertanggal 9 Juli 2009 nomor 01/BA-TT/APN/2009-Dps, telah ditindaklanjuti Kakanwil BPN Bali kepada Kepala BPN RI di Jakarta dengan surat tertanggal 23 Juli 2009 nomor 864/9-51/VII/2009 dan disusul surat tertanggal 29 September 2009 nomor 1532/9-51/IX/2009, agar tanah dengan HGB tersebut yang telah diindikasikan terlantar ditingkatkan statusnya sebagai tanah terlantar/bangunan terlantar;

- Hari Boedihartono yang telah ditetapkan sebagai pembeli lelang terhadap Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan mengajukan Gugatan terhadap diterbitkannya Keputusan Gubernur Bali No. 3/01-I/HK/2009 tanggal 5 Januari 2009 tentang pencabutan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 216 tahun 1994 tentang Pemberian Ijin Pemanfaatan Tanah Inventaris Pemerintah Daerah Tingkat I Bali di Padang Galak dan Intaran Sanur, Kotamadya Daerah Tingkat II Denpasar, yang terdaftar di Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar dengan Register Perkara No. 11/G/2009/PTUN.Dps. dengan para pihak:

Hari Boedihartono sebagai Penggugat

Melawan

Gubernur Bali sebagai Tergugat

- Bahwa terhadap Perkara No. 11/G/2009/PTUN.Dps. telah mendapat Putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Denpasar No. 11/G/2009/PTUN.Dps. tanggal 16 Februari 2010 jo. Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Surabaya No. 98/B/2010/PTUN.SBY. tanggal 24 Juni 2010 jo. Putusan Peninjauan Kembali MARI No. 20PK/TUN/2011 tanggal 25 April 2011, dengan amar putusan antara lain:

~ Menyatakan Gugatan Penggugat tidak dapat diterima (Niet Ontvankelijk Verklaard)

Dengan pertimbangan hukum hakim antara lain:

~Dan berdasarkan hal tersebut pula, maka Termohon Kasasi/Penggugat tidak mempunyai hubungan hukum kausal secara langsung dengan Surat Keputusan obyek sengketa yang telah membatalkan Surat Keputusan Tergugat sebelumnya Nomor 216 Tahun 1994 yang menjadi dasar terbitnya HGB No. 80, sehingga tidak mempunyai kepentingan mengajukan gugatan dalam perkara aquo. (Putusan Peninjauan Kembali MARI No. 20PK/TUN/2011 tanggal 25 April 2011 halaman 38 angka1);

~Sehingga gugatan yang didaftarkan pada tanggal 5 Oktober 2009 adalah 97 (sembilan puluh tujuh) hari sejak Penggugat/Pembanding/Termohon Peninjauan Kembali mengetahui Keputusan Tata Usaha Negara obyek sengketa yang merugikan kepentingannya. (Putusan Peninjauan Kembali MARI No. 20PK/TUN/2011 tanggal 25 April 2011 halaman 38-39 angka 2);

- Gubernur Bali dengan Suratnya tanggal 18 Agustus 2011 nomor 593/3828/IP.Aset dan tanggal 1 November 2011 Nomor 593/5203/IP.Aset mengajukan Pembatalan Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan atas nama PT. Abdi Persada Nusantara kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional RI melalui Kakanwil BPN Bali.

Kesimpulan Kasus

- Bahwa berdasarkan uraian diatas penyelesaian kasus terhadap kasus dimaksud perlu menunggu terlebih dahulu Keputusan penetapan tanah terlantar terhadap Hak Guna Bangunan No. 80/ Desa Kesiman Petilan;
- Bahwa Ka Kanwil BPN Bali telah menyarankan kepada Gubernur Bali mengajukan gugatan perdata telah terjadi wanprestasi yang telah dilakukan PT. Abdi Persada Nusantara terhadap Amandemen Ketiga Perjanjian Bagi Hasil Keuntungan tanggal 21 Oktober 1995 dan Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bali Nomor 216 tahun 1994 yang mengakibatkan batalnya Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali Nomor SK.9/HGB/BPN/B/PMDN/DPS/1996 tanggal 23 Februari 1996 dan Hak Guna Bangunan No. 80/ Desa Kesiman Petilan atas nama PT. Abdi Persada Nusantara. Jika terhadap putusan perdata tersebut telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan dimenangkan Pemprov Bali maka dengan didasarkan Pada Pasal 49 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan dapat dimohonkan pembatalan terhadap Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 80/Desa Kesiman Petilan;

II. Kasus Sengketa Kepemilikan Tanah antara Ahli Waris I Made Rampung dengan Sertipikat Hak Pengelolaan PT. BTDC

Posisi Kasus

Tanah dimaksud adalah tanah dikuasai negara (DN) bekas tanah swapraja penguasaan (in beheer) Pemerintah Propinsi Bali (bekas penguasaan I Pica dan sejak tahun 1933 tanah tersebut sudah tercatat atas nama I Pica dengan pipil No.233, persil No.89b,dan persil No.80a, Klas IV luas 3,78 Ha dan 2,77 Ha dan pada jaman penjajahan Belanda karena tidak kuat membayar pajak, tanah tersebut terkena lelang galur dan dimasukan menjadi tanah GG/tanah Negara,dan pada klasiran 1948 I Pica tidak lagi sebagai pemilik tanah tersebut) yang bersama-sama dengan tanah negara lainnya sebanyak 14 bidang tanah negara dimana jumlah luas seluruhnya 379.200 M², yang dimohonkan hak pengelolaan oleh Pemerintah Daerah Tingkat I Bali dengan surat permohonannya tanggal 9 Desember 1974.

Atas dasar permohonan tersebut Menteri Dalam Negeri Cq. Direktur Jenderal Agraria menerbitkan Surat Keputusan tanggal 17 Juli 1976 No. SK 3/HPL/DA/76 Atas nama Pemerintah Daerah Tingkat I Bali.

Berdasarkan Surat Keputusan tersebut Kepala Kantor Agraria Kabupaten Badung menerbitkan sertifikat HPL, antara lain HPL No. 48 tanggal 1 Juni 1981 seluas seluas 102.650 M² dan sertipikat HPL No. 53 seluas 87.200 M² (yang dipermasalahkan oleh I Made Rampung).

Latar Belakang Masalah

1. Riwayat Tanah
 - Data Fisik : Bekas tanah swapraja seluas 65.522 M² terletak di Desa Peminge, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung.
 - Data Yuridis : Tanah HPL No. 80 dan HPL No. 83 tercatat An. PT BTDC berasal dari tukar menukar dengan HPL Pemda Tk. I Bali (HPL No. 48 dan HPL No. 53).
2. Penerbitan Sertipikat

Sertipikat HPL An. Pemda Tk. I Bali No. 48 tanggal 1 Juni 1981 seluas 102.650 M² dan sertifikat HPL No. 53 seluas 87.250 M² diterbitkan atas dasar SK No. 3/HPL/DA/76 tanggal 17 Juli 1976

3. Kronologis Permasalahan:

- Bahwa dengan akan dibangunnya lapangan golf yang bersifat Internasional, perhotelan dan tempat rekreasi diatas tanah yang telah ditentukan lokasinya seluas 60 Ha, maka diperlukan adanya tukar menukar antara HPL Pemda Tk. 1 Bali dan HPL BTDC karena lokasinya terpisah-pisah
- Tukar menukar yang telah diijinkan oleh Menteri Keuangan RI tanggal 2 September 1982 No. S835/MK.001/1982 dilaksanakan dalam akta tukar menukar antara pemerintah Propinsi Bali dengan PT BTDC tanggal 16 Oktober 1984 No. 111/1984 setelah mendapat persetujuan DPRD Propinsi Bali tanggal 8 Desember 1983 No. 08/KPTS/DPRD/1983.
- Bahwa setelah terpenuhinya prosedur dan semua persyaratan administrasi atas usul tukar menukar tersebut selanjutnya ditetapkan dengan surat keputusan Gubernur KDH Tk. I Bali tanggal 8 September 1986 No. 256 tahun 1986 yang kemudian disahkan oleh Mendagri atas dasar surat keputusan No. 593.61-981 tanggal 20 Nopember 1986.
- Berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 20 November 1986 No.. 593.61-981 tentang Pengesahan tukar menukar tanah antara Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali dengan PT *Bali Tourism Development Corporation* (PT BTDC) yang meliputi antara lain :
 - a. HPL No. 48 seluas 102.650 M2 ditukar sebagian seluas 98.800 M2 dengan HPL No. 9 sampai dengan 19/Benoa atas nama BTDC dan sisanya seluas 3.850 M2 masih tetap atas nama Pemerintah Daerah Tingkat I Bali, dan terbitlah sertifikat HPL No. 83 tanggal 17 Pebruari 1987 seluas 98.800 M2 atas nama PT. BTDC
 - b. HPL No. 53 seluas 87.250 M2 ditukar sebagian seluas 73.900 M2 dengan HPL BTDC (HPL No. 9 sampai dengan 19 atas nama BTDC) dan sisanya 13.200 mejadi HPLNo.81 atas nama Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Bali dan tanah seluas 73.900 menjadi sertipikat HPL No. 80 tanggal 17 Pebruari 1987 atas nama BTDC.
- Tanah-tanah HPL BTDC yang terletak di kawasan wisata Nusa Dua termasuk yang asalnya tukar menukar tersebut (HPL No. 80 dan HPL No. 83) dengan luas seluruhnya 969.376 M2 diserahkan kepada PT Narendra Inter Pasifik Indonesia untuk dipergunakan sebagai lapangan golf.
- Diatas HPL atas nama PT. BTDC luas 969.376 m² terbit HGB No. 699/ Benoa luas 266.465m², HGB No. 700/Benoa luas 122.416 m², HGB No. 701/Benoa luas 289.660, HGB No. 702/Benoa luas 290.835 m² semuanya atas nama PT Narendra Inter Pasifik Indonesia,
- Setelah terjadinya tukar menukar I Made Rampung mengklaim bahwa sebagian tanah HPL No. 80 dan HPL No. 83 atas nama PT. BTDC merupakan tanah 1 Pica (orang tua I Made Rampung) yang beralamat di Banjar Pande, Kelurahan Benoa, Kecamatan Kuta, Kabupaten Badung.
- I Made Rampung mengajukan permohonan kepada Kepala Kantor Iuran Pembangunan Daerah di Denpasar dengan suratnya tanggal 15 Januari 1985 yang maksudnya untuk mengadakan pengukuran ulang atas tanah yang terletak di Desa Peminge dengan petok D. nomor 130, pipil No.233, persil 89 b dan persil No. 80 a, klas IV luas 3,78 Ha dan 2,77 Ha atas nama I Pica (orang tua I Made Rampung). Dalam permohonan tersebut I Made Rampung juga menjelaskan riwayat tanah tersebut bahwa kurang lebih tahun 1915 orang tuanya (I Pica) membuka ladang sehingga menghasilkan palawija dan pada

tahun 1933 tanah tersebut sudah tercatat atas nama I Pica dengan pipil no. 233, persil no. 89 b dan 80 a, klas IV dan V luas 3,78 Ha dan 2,70 Ha pada jaman penjajahan Belanda karena tidak kuat membayar pajak, tanah terkena lelang galur dan dimasukkan menjadi tanah GG (*Goverments Grond*)/Tanah negara dan pada klasiran tahun 1948 I Pica tidak lagi tercatat sebagai pemilik tanah tersebut

- Kepala Inspeksi Pelayanan PBB mengadakan penelitian kelapangan untuk mengecek kebenaran tanah yang dimohon oleh I Made Pampung, dimana ternyata bahwa tanah yang ditunjuk tersebut adalah tanah negara (DN).

Status Masalah

1. I Made Rampung berusaha membuktikan bahwa tanah tersebut adalah tanahnya, tetapi sesuai surat Kepala Inspeksi PBB tanggal 27 Maret 1989 No. S. 203/WPJ.08/KT.3203/1989, menerangkan tanah pipil No. 233, persil No. 89 b, luas 3,12 Ha terletak di Desa Kampial bukan Peminge.
2. Bahwa Terbit Surat Keterangan Tanah Kepala Kantor Pelayanan PBB Denpasar tanggal 8 Desember 1989 No: Ket.1199/Bd/WPJ.14/KB.0102/ 1949 yang intinya menerangkan pipil No.233, persil 89 b dan persil No. 80 a, klas IV luas 3,78 Ha dan 2,77 Ha atas nama I Pica, tetapi Surat Keterangan Tanah tersebut dicabut dan dibatalkan dengan Surat Kepala Kantor Pelayanan PBB Denpasar tanggal 20 Februari 1990 No: 112/WPJ.14/KB.00101/1990.
3. Secara yuridis status tanah adalah tanah HPL No. 80 dan HPL No. 83 tercatat atas nama PT BTDC yang berasal dari tukar menukar dengan HPL Pemerintah Daerah Tingkat I Bali (HPL No. 48 dan HPL No. 53) atas tanah yang terletak di Desa Peminge. Kecamatan Kuta. Kabupaten Badung seluas 65 522 M2 dan secara fisik tanah tersebut dalam penguasaan PT BTDC.
4. Secara teknis administratif prosedur penerbitan HPL No. 80 dan HPL No. 83 tersebut sudah sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
5. Terhadap permasalahan tersebut I Made Rampung pernah menggugat secara perdata PT. BTDC dan Pemerintah Daerah Tingkat I Bali dan sudah diputus sampai tingkat peninjauan kembali pada Mahkamah Agung RI dimana PT. BTDC dan Pemerintah Daerah Tingkat I Bali sebagai pihak yang menang, sebagaimana Putusan Pengadilan Negeri Denpasar tanggal 17 Maret 1993 Nomor 86/Pdt.G/1992/PN.Dps. jo. Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar tanggal 16 Agustus 1993 Nomor 96/Pdt/1993/PT.Dps. jo. Mahkamah Agung RI tanggal 27 Oktober 1994 Nomor 788/K/Pdt/1994 jo. Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI tanggal 26 Juni 1996 Nomor 367 PK/Pdt/ 1995, dengan pertimbangan hukum:
 - ~ Bahwa tanah sengketa adalah merupakan sebagian dari Tanah Negara yang luas seluruhnya adalah 379.200 m2 yang pada mulanya berasal dari tanah swapraja yang sejak dahulu sudah dikuasai oleh Pemerintah Provinsi Bali dan telah dikontrak sewakan kepada penduduk setempat sebagai penggarap, dan sejak klasir 1948 tercatat sebagai Tanah (dikuasai) Negara; (vide Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar tanggal 16 Agustus 1993 Nomor 96/Pdt/1993/PT.Dps. halaman 21 angka 1)
 - ~ Menimbang, bahwa oleh karena itu mengenai Sertipikat Hak Pengelolaan No. 48 dan 53 tanggal 1 Juli 1981 atas nama Pemerintah Daerah Tingkat I Bal dan Sertipikat Hak Pengelolaan tanggal 17 Pebruari 1987 atas nama Persero Pengembangan Pariwisata Bali (PT.

BTDC) serta Sertipikat Hak Guna Bangunan No. 700 tanggal 5 Desember 1991 atas nama PT. Narendra Interpasifik Indonesia yang berkedudukan di Jakarta selaku pengelola lapangan golf, kesemuanya itu adalah sah dan mempunyai kekuatan sebagai surat bukti, apalagi semua sertipikat tersebut sampai saat ini tidak pernah dibatalkan baik oleh instansi yang telah mengeluarkannya maupun oleh Badan Peradilan Tata Usaha Negara; (vide Putusan Pengadilan Tinggi Denpasar tanggal 16 Agustus 1993 Nomor 96/Pdt/ 1993/PT.Dps. halaman 23 alinea 1)

Upaya Yang Telah Ditempuh

Telah diadakan Rapat Klarifikasi dan Fasilitasi yang diadakan oleh Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dan sebagaimana Berita Acara Rapat Klarifikasi dan Fasilitasi Penyelesaian Masalah Tanah Di Kawasan PT. Bali Tourism Development Corporation Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia tanggal 16 November 2011 diperoleh kesepakatan penyelesaian sebagai berikut :

- Ahli Waris dapat mengajukan gugatan baru ke pengadilan, atau ;
- Ahli Waris dapat mengajukan permohonan usulan perbuatan hukum administrasi pertanahan ke BPN-RI sesuai peraturan perundang-undangan.

Kedua kasus antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga memiliki karakteristik yang berbeda. Pada kasus I, sengketa terjadi dilatarbelakangi dari pihak ketiga yang mengagunkan hak guna bangunan yang dimilikinya tanpa sepengetahuan pemegang hak pengelolaan, sedangkan kasus II adalah masuknya pihak ketiga yang mengaku sebagai pemilik dari tanah yang secara yuridis merupakan tanah negara.

Permasalahan dalam kasus I terkait dengan peruntukkan dan/atau penggunaan serta penguasaan hak atas tanah sedangkan dalam kasus II terkait dengan keabsahan suatu hak atas tanah dan prosedur pemberian hak atas tanah dimana terdapat pengakuan oleh masyarakat atas tanah negara.

3.2 Penyelesaian Sengketa Pengelolaan di Masa yang Akan Datang

Penyelesaian sengketa pertanahan bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang akan berjalan apabila terdapat institusi dan peranan institusi dalam penyelesaian sengketa.⁶ Metode penyelesaian sengketa pertanahan dapat diakomodir untuk mendapatkan kepastian hukum dari adanya sengketa tersebut.⁷ Penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui jalur litigasi dan non litigasi. Penyelesaian sengketa melalui litigasi diajukan ke Pengadilan Negeri apabila sifat sengketanya adalah sengketa perdata atau ke Pengadilan Tata Usaha Negara apabila sifat sengketanya adalah sengketa tata usaha negara. Penyelesaian sengketa non litigasi terjadi di luar pengadilan yakni penyelesaian dengan msyawarah mufakat.⁸

⁶ Rachman, A. (2018). Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. *Lex Crimen*, 7(6).

⁷ Kurniati, N. (2016). " Mediasi-Arbitrase" Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah. *Sosiohumaniora*, 18(3), 197-207.

⁸ Santoso, U. (2016). Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Perspektif*, 21(3).

Penyelesaian sengketa pertanahan saat ini masih bersifat konvensional, sehingga diperlukan pembaruan agraria dalam penyelesaian sengketa pertanahan.

Pembaruan agraria atau *agrarian reform* dipandang sebagai upaya yang harus dilakukan secara terus-menerus untuk menyelesaikan berbagai permasalahan di bidang pertanahan, termasuk dalam hak pengelolaan. Upaya pembaruan agraria telah dilakukan beberapa tahap oleh pemerintah Indonesia dan Bank Dunia.⁹ Erpan Faryadi yang menyatakan permasalahan agraria dapat diselesaikan dengan pembaruan agraria (*agrarian reform*).¹⁰ Terkait dengan hak pengelolaan, hak tersebut tidak termasuk dalam jenis hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 16 UUPA. Di sisi lain, hak pengelolaan masih ada sampai saat ini dalam hukum tanah nasional dan secara administrasi masih ada dan tercatat dalam administrasi pertanahan. Oleh karenanya, dalam pembaruan hukum agraria, maka seyogyanya sebagaimana amanat Pasal 16 huruf h UUPA mengenai hak pengelolaan ditetapkan dalam suatu Undang-Undang.

Penetapan hak pengelolaan dalam suatu Undang-undang di masa mendatang akan memperjelas baik subyek yang boleh memiliki hak pengelolaan, dasar perolehan dan terjadinya obyek hak pengelolaan, kewajiban dan hak baik bagi pemegang hak pengelolaan maupun pihak ketiga yang diajak untuk bekerjasama dalam memanfaatkan bidang tanah tersebut. Selain itu, pengaturan mengenai syarat-syarat lain seperti format akta yang disepakati nantinya berkenaan kerjasama antara pemegang hak pengelolaan dengan pihak ketiga khususnya yang mengatur mengenai hak dan kewajiban serta apabila terjadi wanprestasi guna meminimalisir terjadinya sengketa.

Dalam konteks penyelesaian sengketa, diperlukan pembentukan pengadilan pertanahan. Urgensi pembentukan pengadilan pertanahan ini untuk menyelesaikan kasus pertanahan secara tepat dan sesuai dengan hukum pertanahan.¹¹ Pengadilan pertanahan nantinya berada dalam ruang lingkup pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum. Kompetensi absolut pengadilan pertanahan adalah memutus perkara yang terkait tentang tanah. Dasar pemikiran dari perlunya pembentukan pengadilan pertanahan adalah sebagai berikut:

- a. Banyaknya putusan-putusan pengadilan yang tidak dapat dilaksanakan oleh BPN. Putusan yang tidak dapat dilaksanakan ini antara lain sulitnya eksekusi putusan pengadilan, adanya putusan pengadilan yang saling bertentangan untuk objek yang sama.
- b. Penyelesaian perkara dalam bidang pertanahan yang terpilah-pilah yakni sengketa mengenai alas hak yang dilakukan melalui jalur litigasi (perdata) di pengadilan umum, sengketa tanah dengan subjek dan objek tertentu di Pengadilan agama dan terkait pembatalan sertifikat karena cacat administrasi di Pengadilan Tata Usaha Negara.

⁹Gunawan, G. (2018). Ruu Pertanahan: Antara Mandat dan Peningkaran Terhadap Uupa 1960. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 1(39), 442-456.

¹⁰ Erpan Faryadi.(2005)*Pembaruan Agraria dan Sengketa Agraria Tanah Masih di Langit; Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi*. Jakarta: Penerbit Yayasan Kemala.

¹¹ Utami, W. (2019). Urgensi Pengadilan Tanah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah. *Jentera Hukum Borneo*, 3(01), 1-12.

- c. Perkara tanah seringkali bersinggungan antara hukum publik dengan hukum privat sehingga menimbulkan kompleksitas dalam penyelesaian perkara.

Pembaruan agraria terkait dengan hak pengelolaan juga membutuhkan peran serta masyarakat. Dalam kaitannya dengan hak pengelolaan peran serta masyarakat diperlukan untuk melakukan pengawasan terhadap hak pengelolaan.

4. Kesimpulan

Penyelesaian sengketa terhadap permasalahan yang timbul antara pemegang hak pengelolaan dan pihak ketiga selaku pengguna dari tanah hak pengelolaan tersebut dapat dilakukan melalui litigasi maupun secara non litigasi. Penyelesaian perkara secara litigasi dapat dilakukan melalui jalur perdata dan tata usaha negara. Meskipun demikian, penyelesaian perkara secara damai tetap masih terbuka, walaupun perkara sudah masuk ke pengadilan sepanjang memenuhi persyaratan yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. Penyelesaian perkara non litigasi diselesaikan secara musyawarah. Pembaruan agraria menjadi solusi dalam mencegah kasus hak pengelolaan, yakni dengan pengaturan hak pengelolaan secara tegas dalam undang-undang, dan penguatan penguasaan perbuat hukum atas hak pengelolaan dalam akta otentik, serta pengaktifan peran serta masyarakat. Pembaruan agraria juga meliputi pemikiran mengenai pembentukan pengadilan pertanahan.

Daftar Pustaka

Buku

- Faryadi, E. *Pembaruan Agraria dan Sengketa Agraria Tanah Masih di Langit; Penyelesaian Masalah Penguasaan Tanah dan Kekayaan Alam di Indonesia yang Tak Kunjung Tuntas di Era Reformasi*. Jakarta: Penerbit Yayasan Kemala. (2005).
- Hatta. *Bab-Bab Tentang Perolehan & Hapusnya Hak Atas Tanah*. Yogyakarta: Liberty. (2014).

Jurnal

- Gunawan, G. Ruu Pertanahan: Antara Mandat dan Peningkaran Terhadap Uupa 1960. *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 1(39), 442-456. (2018).
- Kurniati, N. "Mediasi-Arbitrase" Untuk Penyelesaian Sengketa Tanah. *Sosiohumaniora*, 18(3), 197-207. (2016).
- Marsella, M. Perspektif Penanganan Sengketa Pertanahan Di Badan Pertanahan Nasional. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 2(2), 101-107. (2018).
- Rachman, A. Penyelesaian Sengketa Pertanahan Di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. *Lex Crimen*, 7(6). (2018).
- Rahmi, E. Eksistensi Hak Pengelolaan Atas Tanah (HPL) dan Realitas Pembangunan Indonesia. *Jurnal Dinamika Hukum*, 10(3), 339-348. (2010).
- Riyanto, A., & Jamba, P. Peran Negara Dalam Penyelesaian Konflik Agraria (Studi Kasus Kampung Tua/Nelayan di Atas Hak Pengelolaan Badan Pengusahaan Batam). *Jurnal Selat*, 5(1), 105-122. (2017).
- Santoso, U. Penyelesaian Sengketa Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum. *Jurnal Perspektif*, 21(3). (2016).
- Tambunan, A. A. Strategi Penanganan Sengketa Dan Konflik Pertanahan. *Jurnal Notarius*, 3(2), 1-14. (2017).

Utami, W. Urgensi Pengadilan Tanah dalam Penyelesaian Sengketa Tanah. *Jentera Hukum Borneo*, 3(01), 1-12. (2019).