

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan republik Indonesia. Di Bali dikenal ada dua bentuk pemerintahan desa yaitu desa dinas dan desa adat. Desa dinas merupakan organisasi pemerintahan di desa yang menyelenggarakan fungsi administratif persoalan kedinasan (pemerintahan) sedangkan desa adat merupakan unit pemerintahan yang dikelola oleh masyarakat adat dan mempunyai hak untuk mengurus wilayah dan kehidupan masyarakat dalam lingkungan desa adat (UU No 6 Tahun 2014).

Desa adat di Bali memiliki kewenangan untuk mengatur tanah adatnya sesuai dengan batas-batas wilayah desa adat. Tanah adat secara umum diartikan sebagai tanah yang berada di wilayah masyarakat hukum adat (desa) dan merupakan hak bersama kepunyaan warganya yang biasa disebut sebagai hak ulayat. Tanah adat dapat diartikan tanah milik yang diatur oleh hukum adat, di Bali tanah-tanah adat dikenal dengan sebutan tanah desa atau tanah druwe desa.

Pengakuan terhadap hak ulayat di undang-undang pokok agraria dapat dilihat dalam pasal 3 yang menyatakan sebagai berikut: “dengan mengingat ketentuan-ketentuan undang-undang pokok agraria dalam pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat

dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat sepanjang menurut kenyataannya masih ada harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan Undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Dari ketentuan tersebut maka di Bali tanah *druwe* desa dapat disamakan dengan tanah adat sehingga kedudukan tanah adat di desa adat sangat erat kaitannya dan tidak dapat dipisahkan dengan undang-undang pokok agraria.

Di dalam undang-undang pokok agraria juga ditemui adanya pengakuan tentang hukum adat dan hukum agraria yang tercantum dalam pasal 5 yaitu “hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama”.

Undang-undang pokok agraria sangat penting dalam sejarah perlindungan agraria atau pertanahan di Indonesia yaitu sebagai salah satu upaya mewujudkan unifikasi hukum dalam bidang pertanahan. Dengan adanya undang-undang pokok agraria diharapkan dapat menekan dan menjadi solusi dari berbagai permasalahan dan sengketa pertanahan yang terjadi di masyarakat, namun dalam kenyataannya permasalahan tanah muncul dan dialami oleh seluruh lapisan masyarakat.

Sengketa pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari waktu ke waktu seiring dengan pertumbuhan penduduk, perkembangan pembangunan

dan semakin meluasnya akses berbagai pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan. Pada awalnya sengketa pertanahan hanya terjadi antara para pihak perseorangan, tapi saat ini sengketa pertanahan sudah terjadi disemua sektor kehidupan masyarakat.

Semakin pesatnya pertumbuhan dan perkembangan pembangunan di Bali mengakibatkan semakin terbatasnya kesediaan tanah negara sehingga tanah-tanah adat menjadi alternatif pilihan yang digunakan untuk kepentingan pembangunan seperti untuk industri pariwisata, perumahan, infrastruktur, pelabuhan dan sebagainya. Tanah merupakan harta yang sangat penting terkait dengan kehidupan masyarakat sehingga saat ini banyak permasalahan yang timbul mengenai tanah terutama hak atas tanah bahkan tidak jarang sampai terjadi sengketa hak atas tanah.

Berbagai kasus sengketa tanah yang timbul dalam pemanfaatan tanah adat adalah ketika terjadi konflik kepentingan desa adat yang mempertahankan hak atas tanah adatnya dengan berbagai pihak seperti pemerintah, investor, swasta, BUMN dan sebagainya. Apabila sengketa hak atas tanah terus saja terjadi ini akan menimbulkan ketegangan dalam masyarakat dan dapat menghambat dalam pembangunan nasional seperti contoh salah satu kasus sengketa penyertifikatan tanah yang terjadi di Desa Adat Padangbai dengan PT ASDP (Persero).

Terjadinya suatu sengketa pertanahan antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai menjadikan bahwa mewujudkan suatu penegakan hukum yang baik, tegas dan juga transparan belum sepenuhnya terjadi. Dalam mewujudkan suatu penegakan hukum yang baik, tegas dan juga transparan harus dilakukan melalui pendekatan sistem hukum (legal system) yang terdiri dari 3 (tiga) sub sistem, yaitu sub sistem

substansi hukum (legal substance), sub sistem struktur hukum (legal structure), dan subsistem budaya hukum (legal culture). Ketiga unsur dari sistem hukum tersebut inilah menjadi penting untuk mewujudkan suatu penegakan hukum yang baik, tegas dan juga transparan, dan dalam sengketa yang terjadi antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai efektivitas salah satu atau ketiga unsur tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam suatu penegakan hukum, sehingga menyebabkan sengketa ini terjadi.

Sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai dapat penulis dikatakan bahwa ditemukannya suatu kesenjangan antara hukum (norma) dengan implementasinya yang terjadi di lapangan, kesenjangan tersebut dapat dilihat dari adanya suatu regulasi yang menyatakan bahwa untuk memiliki otoritas hak atas tanah diperlukan sertifikat tanah yang mempunyai otoritas yang kuat atas kepemilikan tanah tersebut, hal ini tercermin dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-undang no 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA) yang menguraikan bahwa pendaftaran tanah diakhiri dengan pemberian sertifikat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan tanah tersebut, dan juga Peraturan Pemerintah (PP) no 24 tahun 1997 Pasal 1 ayat 20 yang menyatakan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasa 19 ayat (2) huruf c Undang-undang pokok agraria (UUPA) untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan namun di dalam realitanya (das sein) di lapangan terjadi ketidakjelasan antara pemilik hak atas tanah antara Pt ASDP dengan Desa Adat Padangbai yang dimana tanah tersebut terletak di Desa Adat Padangbai,

ketidakjelasan kepemilikan hak atas tanah antara Pt ASDP dengan Desa Adat Padangbai membuat suatu regulasi Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-undang no 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah (PP) no 24 tahun 1997 Pasal 1 ayat 20 dalam implementasinya dilapangan tidak berjalan dengan baik sehingga membuat kedua belah pihak saling mengklaim kepemilikan hak atas tanah tersebut sehingga menimbulkan suatu sengketa.

Adapun awal terjadinya sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai adalah sebagai berikut, Desa Padangbai adalah desa yang terletak di Kecamatan Manggis, Kabupaten Karangasem, Provinsi Bali. Di desa Padangbai terdapat pelabuhan yang memiliki peran sangat penting bagi pelayaran transportasi dan memperlancar arus barang, manusia dan kendaraan ke Pelabuhan Lembar Lombok dan jalur penyebrangan ke Nusa Penida. Pelabuhan Padangbai saat ini dikelola oleh Pt ASDP (Persero) yang memiliki otoritas penuh terhadap semua kebijakan di pelabuhan.

Dalam peningkatan pelayanan penyebrangan kepada masyarakat Pt ASDP (Persero) telah melakukan pembangunan di areal pelabuhan yang digunakan untuk menunjang dan melengkapi fasilitas pelabuhan seperti memperlebar areal parkir, tempat perkantoran, ruang tunggu penumpang, kantin dan juga dermaga. Dermaga merupakan tempat berlangsungnya kegiatan bongkar muat barang dan naik turunnya orang atau penumpang dari dan ke atas kapal. Saat ini PT ASDP (Persero) telah memiliki 2 unit dermaga yaitu dermaga I dan dermaga II.

PT ASDP (Persero) telah mengusulkan penambahan dermaga kepada pemerintah pusat, hal ini dilakukan dengan beberapa pertimbangan yaitu untuk mengantisipasi lonjakan penumpang terutama pada saat hari raya besar, seperti Idul Fitri, Galungan, Kuningan, Natal dan Tahun Baru. Pembangunan dermaga 3 dijadikan pilihan tepat seandainya salah satu dermaga di Padangbai rusak atau sedang diperbaiki. Jika tidak ada dermaga 3 dikawatirkan kendaraan akan macet sehingga mengganggu lalu lintas. Disamping itu adanya dermaga 3 diharapkan agar proses bongkar muat antar Pelabuhan Padangbai dan Pelabuhan Lembar Lombok menjadi seimbang. Pelabuhan Lembar mempunyai 3 unit dermaga sehingga dengan sama-sama mempunyai 3 dermaga diharapkan tidak terjadi penumpukan kendaraan di Pelabuhan Padangbai (Tribun-Bali.com, 2019).

Untuk proses pembangunan dermaga 3 ini PT ASDP Persero akan membuat sertifikat hak milik atas tanah pelabuhan yang diklaim sebagai tanah milik PT ASDP (Persero). Sebelumnya PT ASDP Persero hanya mempunyai hak pakai terhadap tanah di areal Pelabuhan Padangbai. Pensertifikatan tanah menjadi hak milik merupakan syarat yang harus dipenuhi agar pembangunan dermaga 3 dapat terealisasi. Hal ini sesuai dengan pasal 2 peraturan bersama Menteri Keuangan nomor 186/PMK.06/2009 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 24 Tahun 2009 tentang pensertifikatan barang milik negara berupa tanah yang menyatakan barang milik negara (BMN) berupa tanah atas nama pemerintah Republik Indonesia cq kementerian negara/lembaga yang menguasai dan/atau menggunakan barang milik negara.

Perlu diketahui PT ASDP (Angkutaan Sungai, Danau dan Penyebrangan) adalah salah satu BUMN di Indonesia yang bergerak dalam jasa angkutan penyebrangan dan pengelola pelabuhan untuk penumpang kendaraan dan barang, sehingga dalam melakukan kegiatan usahanya atas nama negara serta keuntungan dari usahanya akan diberikan untuk negara. Pembangunan dermaga 3 adalah merupakan kewenangan pemerintah pusat sedangkan PT ASDP di Desa Adat Padangbai hanya melaksanakan tugas. Untuk pembangunan dermaga 3 sesuai dengan peraturan Menteri Keuangan No 186/MK/06/2009 dan kepala Badan Pertanahan No 24 Tahun 2009 tentang penyertifikatan Barang Milik Negara berupa tanah, sehingga dalam hal ini PT ASDP Padangbai bertindak atas nama negara.

Pensertifikatan tanah pelabuhan oleh PT ASDP (Persero) mendapat penolakan dari masyarakat Desa Adat Padangbai, beberapa alasan yang menjadi keberatan Desa Adat Padangbai adalah pensertifikatan tanah oleh PT ASDP (Persero) sebagai hak milik dikawatirkan masyarakat Desa Adat Padangbai akan kesulitan memasuki areal pelabuhan untuk melaksanakan upacara keagamaan seperti melasti dan upacara lainnya. Pembangunan dermaga III dapat memperparah terjadinya abrasi pantai di Padangbai, karena telah terbukti dengan pembangunan 2 dermaga sebelumnya telah menyebabkan abrasi disebelah timur pantai Padangbai. Belum adanya sosialisasi oleh PT ASDP (Persero) tentang pensertifikatakan tanah dan pembangunan dermaga III kepada pihak Desa Adat Padangbai. Berdasarkan klasiran setra atau sema tanah yang akan di sertifikatkan oleh PT ASDP (Persero) adalah druwen desa adat. Klasiran setra atau sema ini sebagai bukti kepemilikan tanah secara turun temurun atas lahan tersebut.

Melalui program PTSL (Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap) dari pemerintah, maka pihak desa adat akan mendaftarkan kepemilikan tanah areal pelabuhan untuk disertifikatkan agar menjadi hak milik desa adat Padangbai. PT ASDP telah melakukan kesepakatan atau perjanjian dengan Desa Adat Padangbai untuk memberikan kontribusi biaya bina lingkungan kepada Desa Adat Padangbai namun PT ASDP (Persero) dari tahun 2011 hingga tahun 2019 tidak lagi memberikan kontribusi untuk biaya bina lingkungan kepada Desa Adat Padangbai, putusnya kontribusi dari PT ASDP yang menyebabkan Desa Adat Padangbai juga menyertifikatkan tanah tersebut untuk menjadi hak milik Desa Adat Padangbai. (NusaBali.com, 2019)

Sengketa ini menyebabkan situasi yang tidak kondusif di Desa Adat Padangbai. Kedua belah pihak saling beradu argumen dan bersikukuh bahwa memiliki bukti-butki yang kuat tentang hak atas tanah diwilayah areal Pelabuhan Desa Adat Padangbai. Akibat sengketa tanah ini masyarakat Desa Adat Padangbai pada tanggal 3 Agustus telah mengadakan aksi demo yang menyatakan dengan tegas menolak penyertifikatan tanah oleh Pihak PT ASDP (Persero) aksi demo ini yang tidak kita inginkan karena dapat merugikan kedua belah pihak, dimana kita tau bahwa pelabuhan merupakan alat vital milik negara yang harus dijaga keamanannya karena menyangkut kepentingan publik.

Berdasarkan sifat sengketa pertanahan, sengketa pertanahan memiliki sifat secara horizontal yaitu sengketa pertanahan antara masyarakat dengan masyarakat lainnya dan sengketa yang bersifat secara vertikal yaitu sengketa antara masyarakat dengan pemerintah, terkait dengan sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP

dengan Desa Adat Padangbai merupakan sengketa yang bersifat secara vertikal, sebab sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai merupakan sengketa yang terjadi antara masyarakat yang dalam hal ini adalah Desa Padangbai dan Pemerintah dalam hal ini adalah PT ASDP. Sengketa pertanahan yang terjadi secara vertikal tentu merupakan sengketa yang cukup besar karena melibatkan pihak dari masyarakat (Desa Adat Padangbai) dengan pihak pemerintah (PT ASDP) maka untuk mengatasi sengketa yang melibatkan pihak masyarakat yaitu pihak Desa Adat Padangbai dan pihak pemerintah yaitu pihak PT ASDP tersebut di perlukan peran dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem sebagai lembaga negara yang khusus berwenang menangani masalah pertanahan di Kabupaten Karangasem, agar bentrokan fisik atau tindakan kekerasan serta hal-hal negatif lainnya yang tidak diinginkan dan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem diharapkan memiliki peran penting dalam menengahi dan upaya menyelesaikan sengketa yang terjadi antara PT ASDP (Persero) dengan Desa Adat Padangbai.

Dalam upaya penyelesaian sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai, Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya menyelesaikan sengketa pertanahan antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai yaitu memilih atau menggunakan dengan cara mediasi terhadap kedua belah pihak yang bersengketa. Upaya penyelesaian sengketa dengan mediasi yang dipilih pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem agar penyelesaian sengketa antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai dapat diselesaikan secara kekeluargaan terlebih dahulu agar menghindari terjadinya konflik yang berkepanjangan, disamping itu juga pelaksanaan mediasi bertujuan untuk, menjamin

transparansi dan ketajaman analisis, pengambilan putusan yang bersifat kolektif dan obyektif dan juga meminimalisir gugatan atas hasil penyelesaian Sengketa dan Konflik. Dalam mediasi ini Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem berperan sebagai mediator yaitu orang yang bertugas menengahi dan juga menyelesaikan sengketa antara kedua belah pihak, adapun alasan kenapa pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem sebagai mediator sebab pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem berinisiatif untuk menyelesaikan sengketa ini dengan jalan kekeluargaan, selain itu pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem merupakan lembaga yang berwenang dalam bidang pertanahan termasuk menyelesaikan sengketa – sengketa pertanahan yang ada di Kabupaten Karangasem sehingga dari hal tersebut pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem berperan sebagai mediator dalam sengketa pertanahan antara pihak PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai. Namun upaya mediasi yang di lakukan oleh pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem belum menemukan jalan keluar dan juga belum menemukan kesepakatan, sebab adanya pihak yang bersengketa tidak menyetujui tentang hasil dalam mediasi tersebut. Dalam hal ini pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem perlu untuk memikirkan solusi lain dalam hal upaya penyelesaian sengketa persertifikatan tanah yang terjadi antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai

Atas dasar tersebut maka peneliti melakukan penelitian untuk menjelaskan permasalahan tersebut dan berusaha mengembangkan solusi terkait permasalahan tersebut melalui skripsi yang berjudul **“PERANAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN KARANGASEM TERHADAP SENGKETA PENSERTIFIKATAN TANAH DITINJAU BERDASARKAN UU NO 5**

TAHUN 1960/UNDANG-UNDANG POKOK AGRARIA DI DESA ADAT PADANGBAI (STUDI KASUS SENGKETA PENSERTIFIKATAN TANAH ANTARA PT ASDP DENGAN DESA ADAT PADANGBAI)”.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ditulis dapat diidentifikasi masalah antara lain sebagai berikut :

1. Padangbai adalah desa kecil yang ada di Kecamatan Manggis Kabupaten Karangasem Bali yang saat ini terjadi sengketa antara PT ASDP (persero) dengan Desa Adat Padangbai.
2. Sengketa antara PT ASDP (persero) dengan Desa Adat Padangbai disebabkan ketidakjelasan tentang hak atas tanah pelabuhan yang diklaim kepemilikannya oleh kedua belah pihak dimana tanah tersebut berada di wilayah Desa Adat Padangbai.
3. Adanya mediasi yang sudah dilakukan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem belum menemukan jalan keluar ataupun kesepakatan sehingga diperlukan solusi lain dari pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem untuk upaya penyelesaian sengketa tersebut.

1.3 Pembatasan Masalah

Penulisan dalam karya tulis yang bersifat ilmiah perlu ditegaskan mengenai isi atau materi yang terkandung didalamnya agar tidak menyimpang dari pokok-pokok masalah yang telah dirumuskan. Pembatasan yang dilakukan terhadap karya tulis akan dibahas sebagai berikut :

1. Secara umum akan dibahas mengenai peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya menyelesaikan sengketa penyertifikatan tanah antara pihak PT ASDP (persero) dengan Desa Adat Padangbai.
2. Secara umum akan dibahas mengenai solusi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya penyelesaian sengketa penyertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang diuraikan di atas adapun rumusan masalah yang dapat dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya penyelesaian sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP (persero) dengan Desa Adat Padangbai ?
2. Bagaimana solusi dari Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya penyelesaian sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai ?

1.5 Tujuan Penelitian

Pada umumnya suatu penelitian mempunyai tujuan umum dan tujuan khusus.

Yang menjadi tujuan umum dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menambah ilmu pengetahuan tentang hukum agraria terutama mengenai tata cara penyertifikatan tanah sesuai dengan undang-undang pokok agraria (UUPA).

2. Untuk menambah pengetahuan tentang dasar hukum kewenangan dan peran Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam menyelesaikan sengketa tanah yang terjadi di masyarakat.

Sedangkan tujuan khusus dari penulisan skripsi ini adalah :

1. Untuk mengetahui peranan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya menyelesaikan sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai.
2. Untuk mengetahui apa solusi dari Kantor Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam upaya penyelesaian sengketa pensertifikatan tanah antara PT ASDP dengan Desa Adat Padangbai.

1.6 Manfaat Penelitian

Penelitian ini akan memberikan beberapa manfaat yaitu

1. Manfaat Teoritis :
 - a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi terhadap pengembangan disiplin ilmu hukum khususnya hukum agrarian sehingga dapat memperjelas konsep maupun teori tentang tata cara penyertifikatan tanah sesuai dengan undang-undang pokok agraria.
 - b. Memberikan sumbangan maupun tambahan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum tentang dasar hukum peran dan kewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam menyelesaikan sengketa di bidang hukum agraria.
2. Manfaat Praktis:
 - a. Bagi pemerintah

Dengan melakukan penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam membuat kebijakan mengenai pelaksanaan peraturan hukum pertanahan dan sebagai acuan pengambilan keputusan yuridis terhadap sengketa pertanahan.

b. Bagi Masyarakat

Dengan adanya penelitian ini diharapkan masyarakat mengetahui dan memahami pelaksanaan prosedur, tata cara penyertifikatan tanah, serta peran Kantor Pertanahan Kabupaten Karangasem dalam menangani sengketa di bidang pertanahan.

c. Bagi Peneliti

Dengan adanya penelitian ini diharapkan bisa membantu bagi peneliti lain yang melakukan penelitian sejenis dan sekaligus dapat digunakan sebagai referensi rujukan bagi penulis yang lain untuk mengkaji tentang hal-hal apa yang belum diulas dan akan dibahas lebih lanjut pada penelitian berikutnya.

