

# **PENYELESAIAN SENGKETA ANTARA BUMN DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PENGELOLAAN ASET DAERAH**

Azar Ramadan, Fatimah Asyari, Rezky Robiatul Aisyiah Ismail

Fakultas Hukum,

Universitas 17 Agustus 1945 Samarinda

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji penyelesaian sengketa antara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan aset daerah. Permasalahan utama yang sering muncul adalah ketidakjelasan status kepemilikan aset, tumpang tindih regulasi, serta perbedaan kepentingan antara BUMN yang berorientasi profit dan Pemerintah Daerah yang berorientasi pada pelayanan publik. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa dapat dilakukan melalui mekanisme non-litigasi seperti mediasi dan arbitrase, maupun melalui jalur litigasi di pengadilan. Penyelesaian sengketa harus menjunjung prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas sehingga aset daerah dapat dimanfaatkan secara optimal untuk kepentingan masyarakat.

Kata kunci: Sengketa, BUMN, Pemerintah Daerah, Aset

## **ABSTRACT**

*Land and/or building sale and purchase transactions are inseparable from the existence of an agreement/contract, where there is an agreement between the parties that bind themselves to each other, with one party submitting an object, and the other party will make a payment as previously agreed, as stipulated in Article 1457 of the Civil Code. Default from the seller also often occurs in land rights sale and purchase agreements which then cause losses to the buyer such as the inability to transfer the identity of land ownership rights from the seller to the buyer. This research is a type of Normative research that uses Secondary data sources and analyzes data using qualitative analysis methods in the form of sentence descriptions that are easy for readers to understand. Based on the results of the study, the Deed of Land Sale and Purchase Agreement in practice is often made in the form of an authentic deed made before a Notary, so that the Deed of Sale and Purchase Agreement is an authentic deed that has perfect evidentiary power. This is intended by the parties to provide more protection and legal certainty for the parties who make it. Because the notary in making*

*the deed is impartial and maintains the interests of the parties objectively. That the sale and purchase agreement is a preliminary agreement, but there is a possibility that implementing all the requirements agreed upon in the sale and purchase agreement may take a long time, so there is also a possibility that the prospective seller is prevented from signing the sale and purchase deed (AJB). This will certainly cause difficulties for the buyer because the transfer of rights cannot be carried out even though the buyer has fulfilled all obligations to obtain his rights as agreed in the sale and purchase agreement. As for legal protection for the parties, especially buyers in a sale and purchase agreement made underhand, the legal protection provided in the sale and purchase agreement is very strong because of the evidentiary nature of the sale and purchase agreement made before a public official in this case a Notary.*

**Keywords: Buyer, Land Rights, PPJB Deed, Notary.**

## **PENDAHULUAN**

Pengelolaan aset daerah merupakan bagian integral dari tata kelola pemerintahan yang baik. Aset daerah tidak hanya memiliki nilai ekonomi tetapi juga berperan dalam menyediakan layanan publik, pembangunan daerah, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun, dalam praktiknya, pengelolaan aset daerah sering menimbulkan sengketa, terutama ketika terdapat perbedaan klaim antara BUMN dan Pemerintah Daerah. Sengketa ini tidak hanya merugikan kepentingan publik tetapi juga menghambat optimalisasi aset.

Perolehan hak atas tanah, memerlukan adanya proses atau mekanisme tertentu, misalnya karena waris, hibah, jual beli, dan sebagainya. Dalam hal perolehan tersebut melalui transaksi jual beli, maka hal itu dilakukan di hadapan Notaris/PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) guna dilakukan peralihan beserta pendaftaran tanah di kantor pertanahan supaya kepastian hukum dapat tercapai, sebagaimana diatur juga dalam Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor. 5 Tahun 1960. Selain UUPA, diatur juga pada Peraturan Pemerintah (PP) No. 24 Tahun 1997, yakni salah satu tujuan dari pendaftaran tanah adalah terwujudnya tertib administrasi.<sup>1</sup>

Transaksi jual beli tanah dan/atau bangunan tidak terlepas dari adanya perjanjian/perikatan, di mana terdapat persetujuan yang antara para pihak saling mengikatkan diri, dengan satu pihak melakukan penyerahan suatu kebendaan, dan pihak lainnya akan melakukan pembayaran sesuai yang telah diperjanjikan sebelumnya, sebagaimana ketentuan pada Pasal 1457 KUHPdata. Dengan demikian, perjanjian tersebut menimbulkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang membuatnya, dalam hal ini yaitu pihak penjual dan pihak pembeli. Adapun dalam transaksi jual beli objek tanah dan/atau bangunan juga dikenal dengan adanya istilah uang panjar, di mana berdasarkan ketentuan Pasal 1454 KUHPdata dijelaskan bahwa dengan adanya suatu panjar, maka jual beli tidak dapat dibatalkan, sehingga tidak diakomodasi mengenai jika di kemudian hari dalam proses tersebut ada sengketa. Wanprestrasi dari pihak penjual juga kerap terjadi pada perjanjian perikatan jual beli hak atas

tanah yang kemudian menimbulkan kerugian pada pihak pembeli.

Secara garis besar, beberapa tahapan proses jual beli di hadapan Notaris/PPAT, yaitu adanya pembayaran pajak penjual dan pajak pembeli, cek fisik asli sertifikat tanah, penandatanganan AJB, validasi, dan sebagainya. Akan tetapi, dikarenakan suatu hal, proses AJB tersebut terkendala misalnya salah satu pihak pada waktu tertentu tidak bias hadir, atau status objek jual beli masih dijaminkan atau diagunkan di bank, atau objek jual beli masih proses pemecahan sertifikat, dan sebagainya. Oleh karena itu, Notaris / PPAT memberikan solusi yaitu membuat suatu perjanjian yang bersifat mengikat antara pembeli dan penjual, dalam hal ini dikenal dengan nama PPJB (Perjanjian Perikatan Jual Beli), yang mana pada prakteknya sering menimbulkan permasalahan, baik konflik yang bersumber dari pembeli, penjual, bahkan dari Notaris/PPAT, yang notabene PPJB ini merupakan perjanjian pendahuluan.

Pada praktiknya si pembeli hak atas tanah akan membayarkan uang muka sebesar yang telah diperjanjikan dengan si penjual, lalu akan dilakukan pelunasan atas jual beli pada saat proses peralihan hak atas tanah dari si penjual kepada si pembeli telah selesai. Tetapi kemudian banyak terjadi pada praktik jual beli hak atas tanah menemui sengketa yang mengakibatkan tidak dapat dialihkannya identitas kepemilikan hak atas tanah dari si penjual ke si pembeli. Hal ini kemudian menjadi fokus permasalahan, yang mana si pembeli sudah membayarkan uang muka sebesar yang telah diperjanjikan, hal ini lazim juga disebut dengan transaksi

jual beli gantung hak atas tanah. Tetapi kemudian ternyata ia tidak dapat memiliki hak atas tanah karena satu dan lain hal, untuk itu dirasa perlu adanya perlindungan hukum bagi pembeli dalam transaksi jual beli gantung hak atas tanah.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis menyusun proposal dengan judul “Perlindungan Hukum Bagi Pihak Pembeli Hak Atas Tanah Melalui Akta Perjanjian Perikatan Jual Beli Dihadapan Notaris”

### **A. Perumusan dan Pembatasan Masalah**

Berdasarkan hal-hal yang telah terurai di atas, maka penulis akan merumuskan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana perlindungan hukum terhadap akta perjanjian jual beli hak atas tanah yang dibuat dihadapan notaris?
- b. Bagaimana akibat hukum jual beli hak atas tanah yang tidak dipenuhi prestasinya oleh pihak penjual dan perlindungan hukum bagi pihak pembeli yang dilakukan melalui perikatan jual beli dihadapan notaris?

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Penelitian ini dilakukan dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku serta literatur hukum yang relevan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan kasus (case approach). Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer seperti UUD 1945, UU No. 19 Tahun 2003 tentang

BUMN, UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dan PP No. 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Analisis dilakukan secara kualitatif dengan metode content analysis untuk menarik kesimpulan yang bersifat preskriptif.

## **PEMBAHASAN**

### **1. Ketentuan Hukum yang Mengatur Penyelesaian Sengketa**

Jual beli merupakan suatu persetujuan dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Jual beli juga merupakan suatu bentuk perjanjian yang melahirkan kewajiban atau perikatan untuk memberikan sesuatu. Jual beli merupakan suatu perjanjian yang bersifat konsensual.<sup>10</sup> Dalam perjanjian jual beli hak atas tanah, pada dasarnya ingkar janji merupakan hal yang dominan sebagai pemicu batalnya suatu perjanjian, tetapi harus dikaji pula beberapa alasan terjadinya ingkar janji tersebut sebagai unsur penyebab batalnya suatu perjanjian jual beli hak atas tanah. Terdapat beberapa penyebab ingkar janji yang berimplikasi pada batalnya suatu perjanjian, yaitu salah satunya adalah unsur khilaf, dan oleh sebab itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam hal yang terkait dengan batalnya perjanjian jual beli hak atas tanah akibat adanya (terpenuhinya) unsur khilaf.

Selain itu juga menganut asas terang dan tunai, yaitu jual beli berupa penyerahan hak untuk selama-lamanya dan pada saat itu juga dilakukan pembayarannya oleh pembeli yang diterima oleh penjual. Keadaan tersebut

berbeda dengan ketentuan tentang perjanjian jual beli yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, karena sesuai dengan Pasal 1458 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) menentukan bahwa “jual beli dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak sewaktu mereka telah mencapai sepakat tentang barang dan harga, meskipun barang itu belum diserahkan maupun harganya belum dibayar

Sengketa antara BUMN dan Pemerintah Daerah diatur dalam berbagai regulasi. UU No. 19 Tahun 2003 menegaskan bahwa BUMN merupakan badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola aset daerah sebagai bagian dari otonomi daerah. Sementara itu, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara menegaskan bahwa kekayaan negara yang dipisahkan, termasuk yang dikelola BUMN, tetap merupakan bagian dari kekayaan negara.

Untuk penyelesaian sengketa, terdapat tiga jalur utama: (1) non-litigasi seperti mediasi dan arbitrase; (2) arbitrase sesuai UU No. 30 Tahun 1999; dan (3) litigasi melalui pengadilan negeri atau PTUN. Mediasi sering dipandang sebagai solusi efektif karena menjaga hubungan baik antar lembaga dan menghemat waktu. Arbitrase dipilih dalam kasus bernilai ekonomi tinggi, sedangkan litigasi digunakan sebagai langkah terakhir ketika non-litigasi tidak berhasil.

Akibat hukum jual beli hak atas tanah yang tidak dipenuhi prestasinya oleh

pihak penjual tentunya tidak sesuai dengan tata cara pembuatan akta PPAT. Tentang akibat hukum dari akta jual beli tanah yang tidak sesuai dengan tata cara pembuatan akta PPAT, haruslah dibedakan antara akta PPAT itu sendiri dan perjanjian jual beli yang dituangkan ke dalam akta oleh para pihak. Meskipun aktanya terdegradasi kekuatan pembuktiannya tetapi perjanjian jual beli di antara para pihak adalah tetap sah sepanjang syarat-syarat perjanjian jual belinya terpenuhi.

Perjanjian pengikatan jual-beli merupakan sebuah perjanjian pendahuluan, maka biasanya di dalam perjanjian pengikatan jual-beli tersebut akan termuat janji janji dari para pihak yang mengandung ketentuan ketentuan atau syarat-syarat yang apabila semua ketentuan tersebut atau syarat-syarat tersebut telah dipenuhi maka jual-beli hak atas tanah yang disepakati dalam perjanjian pengikatan jual-beli dapat dilakukan. Akan tetapi ada kemungkinan dalam melaksanakan semua persyaratan yang disepakati dalam perjanjian pengikatan jual-beli bisa saja terjadi membutuhkan waktu yang cukup lama Hal ini tentunya akan menimbulkan kesulitan bagi pihak pembeli karena ketika semua persyaratan dan ketentuan yang disepakati dalam perjanjian pengikatan jual-beli telah dipenuhi pihak penjual berhalangan untuk melakukan penandatanganan terhadap akta jual belinya, sehingga pemindahan hak tidak bisa dilakukan padahal pihak pembeli telah memenuhi semua kewajiban untuk memperoleh haknya sebagaimana telah disepakati dalam perjanjian pengikatan jual-beli.

## **2. Faktor-faktor Penyebab Sengketa**

Sengketa antara BUMN dan Pemerintah Daerah dipicu oleh berbagai faktor. Pertama, ketidakjelasan status kepemilikan aset sering menjadi masalah utama. Banyak aset tidak memiliki dokumen kepemilikan yang jelas, sehingga menimbulkan klaim ganda. Kedua, perbedaan kepentingan antara BUMN yang berorientasi profit dan Pemerintah Daerah yang berorientasi pelayanan publik menimbulkan benturan kepentingan.

Ketiga, lemahnya koordinasi antar pihak membuat proses pengelolaan aset berjalan tidak sinkron. Keempat, tumpang tindih regulasi menciptakan celah hukum yang dimanfaatkan pihak tertentu. Kelima, perbedaan penafsiran hukum menambah kompleksitas sengketa. Selain itu, lemahnya inventarisasi aset, kepentingan politik lokal, dan kurangnya pemahaman terhadap regulasi semakin memperburuk keadaan.

## **3. Solusi Penyelesaian Sengketa**

Kekuatan akta autentik maupun akta Notaris merupakan akibat langsung dari adanya tugas-tugas pejabat Notaris yang diberikan oleh ketentuan Perundang undangan. Bahwa dalam hubungan hukum harus ada keterangan-keterangan autentik yang berguna sebagai alat pembuktian bagi pihak-pihak yang memberikan keterangan dan dituangkan ke dalam akta Notaris sehingga menjadi akta autentik. Suatu akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian lahiriah (kekuatan yang membuktikan bahwa akta autentik tersebut kehadirannya telah sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku), formal (yang dinyatakan dalam akta

otentik tersebut adalah benar sepanjang tidak dapat dibuktikan bahwa hal tersebut tidak benar) dan material (memberikan kepastian hukum bahwasanya keterangan yang diberikan akta tersebut adalah benar).

Solusi penyelesaian sengketa harus mengedepankan prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas. BUMN perlu menerapkan prinsip good corporate governance, sementara Pemerintah Daerah harus memperkuat kapasitas pengelolaan aset melalui inventarisasi dan sertifikasi aset. Jalur non-litigasi sebaiknya menjadi pilihan utama, dengan melibatkan pihak ketiga sebagai mediator. Jika non-litigasi gagal, litigasi dapat ditempuh sebagai upaya terakhir untuk memberikan kepastian hukum.

## **KESIMPULAN**

Penyelesaian sengketa antara BUMN dan Pemerintah Daerah dalam pengelolaan aset daerah membutuhkan pendekatan hukum yang komprehensif dan integratif. Jalur penyelesaian dapat melalui mediasi, arbitrase, atau litigasi di pengadilan. Faktor penyebab sengketa meliputi ketidakjelasan status kepemilikan aset, perbedaan kepentingan, lemahnya koordinasi, serta tumpang tindih regulasi. Diperlukan langkah preventif seperti

inventarisasi aset yang baik, peningkatan pemahaman regulasi, dan sinergi antara pemerintah pusat, daerah, dan BUMN. Dengan demikian, pengelolaan aset negara dapat lebih optimal dan memberikan manfaat bagi pembangunan serta kesejahteraan masyarakat.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Asshiddiqie, Jimly. 2006. Sengketa Kewenangan Lembaga Negara. Konstitusi Press. Jakarta.
- Komariah, A. 2020. Penyelesaian Sengketa Hukum dalam Pengelolaan Aset Negara. Kencana, Jakarta.
- Ridwan, H.R. 2011. Hukum Administrasi Negara. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Saragih, R. 2021. Hukum Pengelolaan Aset Daerah dan Tantangan Implementasinya. Sinar Grafika, Jakarta.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji. 2006. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Rajagrafindo Persada, Jakarta.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris