

**PERSOALAN AGRARIA KONTEMPORER:  
TEKNOLOGI, PEMETAAN, PENILAIAN  
TANAH, DAN KONFLIK**  
(Hasil Penelitian Strategis 2017)

**PENULIS:**

Tim Peneliti Strategis 2017

**PENYUNTING:**

Asih Retno Dewi

Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat  
(PPPM)

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, 2017

**PERSOALAN AGRARIA KONTEMPORER: TEKNOLOGI, PEMETAAN,  
PENILAIAN TANAH, DAN KONFLIK**

(Hasil Penelitian Strategis 2017)

©PPPM STPN

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:  
Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat (PPPM)

*Bekerja sama dengan*

STPN Press, Desember 2017  
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman  
Yogyakarta, 55293, Tlp. (0274) 587239  
Faxes: (0274) 587138  
Website: [www.pppm.stpn.ac.id](http://www.pppm.stpn.ac.id)  
E-mail: [stpn.press@yahoo.co.id](mailto:stpn.press@yahoo.co.id)

Penulis: Tim Peneliti Strategis 2017  
Penyunting: Asih Retno Dewi  
Layout dan Cover: Tim STPN Press

**PERSOALAN AGRARIA KONTEMPORER: TEKNOLOGI, PEMETAAN,  
PENILAIAN TANAH, DAN KONFLIK**

(Hasil Penelitian Strategis 2017)

STPN Press, 2017  
vii + 188 hlm.: 15.5 x 23 cm  
ISBN: 978-602-7894-40-4

Tidak diperjualbelikan  
diperbanyak untuk  
kepentingan pendidikan  
dan kalangan sendiri



**KONFLIK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH HAK PAKAI  
NO.23/S.1 TAHUN 1992 ATAS NAMA KANWIL BPN PROVINSI LAMPUNG  
DI KOTA BANDAR LAMPUNG**

*Haryo Budhiawan  
Sukayadi  
Sarjita*

**A. Pendahuluan**

Tanah mempunyai fungsi yang sangat penting dalam kehidupan dan penghidupan manusia, setiap kegiatan manusia memerlukan ruang tertentu dan berada di atas tanah. Oleh sebab itu, tanah merupakan kebutuhan pokok yang menyangkut kebutuhan hidup orang banyak dan sebagai unsur ruang dan modal utama bagi penyelenggaraan berbagai kegiatan baik masa lalu, saat ini, maupun masa mendatang. Dalam perkembangannya, tanah tidak hanya berdimensi fisik tetapi mempunyai dimensi yang beragam yaitu ekpoleksosbud-hankam, sehingga penggunaan tanah secara optimal tidak hanya ditentukan oleh dimensi fisiknya saja, tetapi juga dipengaruhi oleh penggunaan tanah di sekitarnya.

Permasalahan pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan aktual dari masa ke masa, seiring dengan bertambahnya penduduk, pembangunan dan semakin meluasnya akses berbagai pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan. Permasalahan pertanahan dapat berupa pengaduan masyarakat yang diajukan secara langsung, tertulis, bahkan tidak jarang dilakukan melalui unjuk rasa/fisik. Di samping itu terdapat juga perkara pertanahan yang disampaikan melalui gugatan di Pengadilan.

Kota Bandar Lampung sebagai salah satu dari kota di Provinsi Lampung merupakan wilayah yang banyak terjadi konflik, sengketa pertanahan. Hal tersebut dikarenakan letaknya yang sangat strategis, sebagai daerah yang sedang berkembang, dan merupakan daerah transit yang menghubungkan antara Pulau Jawa dengan Pulau Sumatera, sehingga konflik, sengketa, dan perkara pertanahan masih sangat dominan jika dibandingkan dengan konflik, sengketa, dan perkara di daerah lain.

Salah satu konflik pertanahan yang merupakan konflik vertikal dan sudah berlangsung cukup lama, yang hingga saat ini belum dapat diselesaikan adalah konflik penguasaan dan pemilikan tanah Hak Pakai (HP) No.23/SI A.n. Kanwil BPN Provinsi Lampung, di Kec. Sukarame, Kota Bandar Lampung. Konflik tersebut berkaitan dengan Tanah Negara eks. HGU PT. Way Halim seluas 1.000 Ha yang peruntukannya telah diatur dengan Surat Mendagri No. BTU.3/505/3-80 tanggal 26 Maret 1980. Warga masyarakat sudah beberapa kali datang ke Pemkot. Bandar Lampung dan melakukan unjuk rasa yang pada intinya

agar Pemkot Bandar Lampung memberikan status kepemilikan tanah tersebut kepada masyarakat.

Konflik pertanahan yang belum tuntas tersebut menjadi dasar sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai bagaimana konstruksi hukum proses terbitnya Hak Pakai No.23/S.I a.n. Kanwil BPN Provinsi Lampung, faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya konflik penguasaan tanah tersebut, dan bagaimana upaya penyelesaian yang dilakukan dalam penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas tersebut.

## **B. Konflik Pertanahan dan Ruang Lingkupnya**

### **1. Pengertian Konflik dan Ruang Lingkupnya**

Istilah konflik berasal dari kata kerja bahasa Latin *configure* yang berarti saling memukul. Dari bahasa Latin diadopsi ke dalam bahasa Inggris *conflict* yang kemudian diadopsi ke dalam bahasa Indonesia konflik. Sementara itu istilah konflik juga dapat ditelusuri dari pendapatnya Webster (1996) dalam Dean G.Pruitt dan Jeffrey Z.Rubin, alih bahasa Helly P. Soetjipto dan Sri Mulyantini Soetjipto, (2009: 9) menyatakan bahwa istilah "*conflict*" di dalam bahasa aslinya berarti suatu "*perkelahian, peperangan, atau perjuangan*" yaitu berupa konfrontasi fisik antara beberapa pihak. Kemudian artinya berkembang menjadi "ketidaksepakatan yang tajam atau oposisi atas berbagai kepentingan, ide, dan lain-lain". Dean G.Pruitt dan Jeffrey (2009: 9-10) konflik berarti persepsi mengenai perbedaan kepentingan (*perceived divergence of interest*) atau suatu kepercayaan bahwa aspirasi pihak-pihak yang berkonflik tidak dapat dicapai secara simultan.

Pengertian konflik terdapat pula di dalam Lampiran 01/Juknis/D.V/2007 angka Romawi II angka IV Keputusan Kep. Ka. BPN No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan. Hal yang sama terdapat pula dalam Pasal 1 butir 3 Perkaban No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Dengan memperhatikan definisi sengketa, konflik, dan kasus pertanahan sebagaimana diuraikan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa ruang lingkup konflik dan sengketa pertanahan merupakan sub/bagian dari kasus pertanahan, mengingat bahwa kasus pertanahan meliputi, konflik, sengketa, dan perkara pertanahan.

### **2. Penyebab dan Penyelesaian Konflik Pertanahan**

Dewasa ini berbagai macam konflik sering muncul dalam kehidupan masyarakat. Dalam kaitannya dengan penyebab terjadinya konflik, Dean G.Pruitt dan Jeffrey Z. Rubin (2009: 27) menyebutkan adanya tiga determinan penyebab konflik yaitu: *Pertama*, tingkat aspirasi suatu pihak; *Kedua*, persepsi satu pihak

atas pihak lain; dan *Ketiga*, tidak ditemukannya alternatif yang bersifat integratif.

Di Indonesia hampir semua sengketa baik yang bersifat kepentingan publik maupun privat di pengadilan. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya kasus yang diselesaikan melalui pengadilan. Di samping itu, pada klausula-klausula yang ditentukan dalam kontrak atau perjanjian, selalu diikuti dengan kata-kata, "*kalau terjadi perselisihan diselesaikan dengan musyawarah, apabila tidak tercapai kesepakatan diselesaikan di pengadilan*" (Emirzon, 2000: 2). Penyelesaian suatu konflik atau sengketa pada dasarnya dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara yaitu melalui lembaga peradilan (litigasi) dan di luar lembaga peradilan (non litigasi)

Selanjutnya dalam ketentuan Pasal 72 Perkebun No. 1 Tahun 2011 diberikan kriteria dan bentuk penyelesaian yang terdiri dari 5 (lima) jenis Surat Pemberitahuan, yaitu:

- a. Kriteria 1 (K-1) berupa penerbitan Surat Pemberitahuan (SP) Penyelesaian Kasus Pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa;
- b. Kriteria Dua (K-2) berupa penerbitan SP tentang pemberian hak atas tanah, pembatalan sertipikat hak atas tanah, pencatatan dalam buku tanah, atau perbuatan hukum lainnya sesuai SP Penyelesaian Kasus Pertanahan.
- c. Kriteria Tiga (K-3) berupa SP Penyelesaian Kasus Pertanahan yang ditindaklanjuti mediasi oleh BPN RI sampai pada kesepakatan berdamai atau kesepakatan yang lain yang disetujui oleh para pihak.
- d. Kriteria Empat (K-4) berupa SP Penyelesaian Kasus Pertanahan yang intionya menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan karena tidak adanya kesepakatan untuk berdamai.
- e. Kriteria Lima (K-5) berupa SP Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan termasuk kewenangan BPN RI dan dipersilahkan untuk diselesaikan melalui instansi lain.

### C. Penguasaan dan Pemilikan

Penguasaan dan pemilikan mencerminkan adanya hubungan yang melekat pada suatu (benda) oleh seseorang (*persoon*) atau badan hukum (*rechts persoon*). Akan tetapi antara penguasaan dan pemilikan mempunyai pengertian yang berbeda satu dengan lainnya. Satjipto Rahardjo (1991: 62) mengatakan, bahwa:

Penguasaan di samping bersifat faktual, yaitu mementingkan kenyataan pada suatu saat, penguasaan bersifat sementara sampai nanti ada kepastian hubungan antara orang yang menguasai suatu barang, dengan barang yang menjadi sasaran penguasaannya. Jadi, walaupun penguasaan harus diatur namun ia harus

ditunjukkan dengan kenyataannya, bukan dengan hukumnya. Pada saat itu tidak memerlukan legitimasi lain, kecuali bahwa barang itu ada di tangannya. Oleh karena itu, beliau menegaskan kembali bahwa penguasaan merupakan karakteristik suatu masyarakat prahukum. Mengingat bahwa penguasaan bersifat faktual, maka ukuran untuk memberikan perlindungan hukum pun bersifat faktual pula, nyata-nyata barang itu berada di bawah kekuasaannya. Penguasaan menurutnya dapat diperoleh melalui dua cara, *Pertama* berupa pengambilalihan, yaitu dilakukannya tanpa persetujuan penguasa sebelumnya, dan *Kedua*, yaitu dengan cara penguasaan atas suatu barang dengan persetujuan dengan penguasa sebelumnya.

Fitzgerald (*dalam*) Satjipto Rahardjo (1991: 65) mengemukakan ciri-ciri pemilikan yang membedakannya dari penguasaan, yaitu:

- a. Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya. Ia mungkin tidak memegang atau menguasai barang-barang tersebut, oleh karena barang tersebut telah direbut darinya oleh orang lain, tetapi tetap hak atas barang berada pada pemegang hak semula.
- b. Pemilik biasanya mempunyai hak untuk menggunakan dan menikmati barang yang dimilikinya, yang pada dasarnya merupakan kemerdekaan bagi pemilik untuk berbuat terhadap barangnya.
- c. Pemilik mempunyai hak untuk menghabiskan, merusak, atau mengalihkan barangnya kepada orang lain. Orang yang menguasai suatu barang tidak mempunyai hak untuk mengalihkan barangnya kepada orang lain, karena adanya azas *nemo dat quod non habet*.
- d. Pemilikan mempunyai ciri tidak mengenal jangka waktu, ciri ini sekali lagi membedakannya dari penguasaan, karena yang disebut terakhir terbuaya untuk penentuan statusnya di kemudian hari. Pemilikan secara teoritis berlaku untuk selamanya.
- e. Pemilikan mempunyai ciri yang bersifat sisa. Seorang pemilik tanah bisa menyewakan tanahnya kepada A, memberikan hak untuk melintasi tanahnya kepada B, dan kepada C diberikan hak yang lagi, sedang ia tetap memiliki hak atas tanah itu yang terdiri dari sisanya sesudah hak-hak itu diberikan kepada mereka itu.

Dalam kaitannya dengan hak milik atas tanah, maka penguasaan (*bezid*) merupakan proses yang mendahului sebelum lahir hak kepemilikan. Proses itu dalam hukum barat dikenal dengan sebutan *possession* yang berbeda maknanya dengan *ownership*. Kamus hukum, mengartikan *possession* (Inggris) atau *posessio* (Latin) atau *bezit* (Belanda) sebagai “kepunyaan” *Possession* dimaksudkan

sebagai pendudukan secara fisik atau secara faktual. Syarat lain adalah adanya niat atau maksud memiliki dengan iktikad baik (*animouse posseidendi*). Niat untuk memiliki tersebut dikaitkan dengan waktu dan bukti lainnya. Dengan demikian, maka hak menguasai itu harus didahului dengan tindakan pendudukan/meski untuk memperoleh penguasaan itu dan pada batas waktu tertentu akan menjadi hak milik.

Selanjutnya pengertian *ownership* dalam padanan Bahasa Indonesia adalah kepunyaan atau kepemilikan atas suatu benda. *Owership* biasanya termasuk di dalamnya hak untuk menguasai bendanya secara nyata atau seseorang yang mempunyai suatu benda, namun belum tentu menguasainya secara fisik. Termasuk dalam hal ini benda tidak berwujud, seperti hak paten dan hak cipta. Dengan mencermati kedua istilah antara *possession* (penguasaan) dengan *ownership* (kepunyaan atau kepemilikan), dapat dipertegas bahwa penguasaan melibatkan pendudukan secara fisik, adanya niat untuk menguasai yang dapat diperoleh tanpa alas hak. Sedangkan kepemilikan harus dapat dibuktikan sebagai sesuatu hak. Pengalihan hak kepemilikan harus dilakukan dengan alas hak, seperti jual beli, tukar-menukar, atau pemberian/hibah, dan tidak sekedar serah terima penguasaan. Secara lebih tegas lagi, bahwa penguasaan merupakan awal timbulnya pemilikan (*property*), dimana arti dari milik itu sendiri melekat adanya hak, sehingga dapat dibedakan adanya istilah *private property* untuk menunjukkan milik pribadi dan *public property* untuk mnenujukan milik negara atau milik umum.

Penegasan akan perbedaan antara pengertian penguasaan dengan pemilikan juga dikemukakan oleh A. K. Sarkar (dalam) Lily Rasjidi (1993: 86). Yaitu bahwa menguasai didasarkan atas adanya hubungan antara seseorang sebagai subjek dengan suatu benda sebagai objek. Jadi ciri pokok pengertian ini terletak pada kenyataan atau fakta. Sementara hak milik didasarkan, bukan atas dasar hubungan nyata, melainkan atas dasar hak yang diatur oleh ketentuan hukum. Dalam pengertian hak milik seseorang dapat menguasai suatu objek atau benda secara *de facto* dan sekaligus memilikinya secara *de jure*.

#### **D. Konsep Dasar tentang Hak Atas Tanah**

Hak atas tanah, pada hakekatnya merupakan hubungan hukum antara orang (termasuk badan hukum) dengan tanah, dimana hubungan hukum tersebut memperoleh perlindungan hukum. Tujuan dari hak atas tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum terhadap hubungan hukum tersebut, sehingga pemegang hak dapat menjalankan kewenangan/isi hak tanahnya dengan aman. Rusmadi Murad (2007: 71-71). Jenis-jenis hak atas tanah, dapat dilihat dari bunyi Pasal 16 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) adalah: a. hak milik, b. hak guna usaha,

c. hak guna bangunan, d. hak pakai, e. hak sewa, f. hak membuka hutan, g. hak memungut hasil hutan, h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Ketentuan Undang-Undang (Ketentuan Konversi UUPA, baik tanah bekas hak barat maupun tanah hak adat perseorangan), Penetapan Pemerintah (Pasal 23 PP Nomor 24 Tahun 1997), menurut Ketentuan Hukum Adat (Pasal 22 UUPA) dan karena Perjanjian (Pasal 24 dan 44 PP Nomor 40 Tahun 1996).

Kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 4 ayat (2) UUPA tersebut merupakan kewenangan yang bersifat umum artinya merupakan isi tiap-tiap hak atas tanah. Pembatasan yang bersifat umum tersebut misalnya adalah bahwa penggunaan tidak boleh menimbulkan kerugian bagi pihak lain atau mengganggu pihak lain. Menurut Boedi Harsono, (1999: 284) kewajiban-kewajiban tersebut secara khusus dicantumkan dalam surat keputusan pemberian haknya atau dalam surat perjanjiannya serta dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik peraturan yang dibuat oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah yang bersangkutan.

#### **E. Hak Pakai atas Tanah**

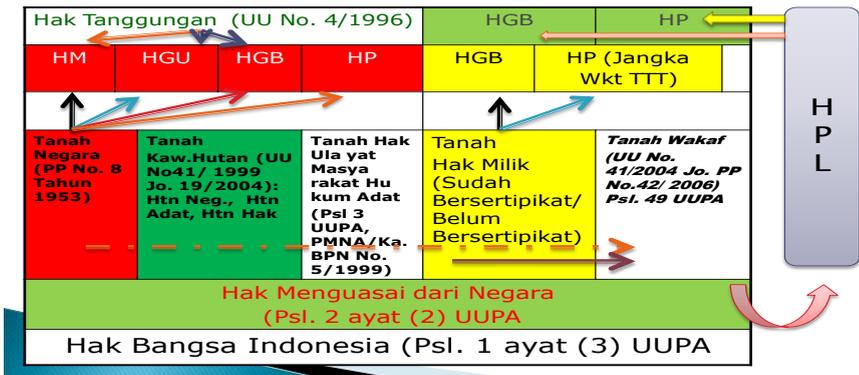
Pada dasarnya hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang empunya hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Sesuai ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUPA dinyatakan bahwa: atas dasar hak menguasai oleh Negara sebagai dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta Badan Hukum. Adapun macam-macam hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) tersebut adalah disebutkan dalam Pasal 16 UUPA yaitu antara lain Hak Pakai.

Terjadinya Hak Pakai meliputi: (1) Hak Pakai atas Tanah Negara diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk, (2) Hak Pakai atas Hak Pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul Pemegang Hak Pengelolaan, (3) Hak Pakai atas Hak Milik diberikan berdasarkan akta yang dibuat PPAT berdasarkan perjanjian dengan pemegang pemilik tanah.

Hak Pakai diberikan untuk jangka waktu paling lama 25 tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 tahun atau untuk jangka waktu yang tidak ditentukan selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu. Hak Pakai diatas tanah HPL atau HM perpanjangannya atau pembaharuannya atas usul Pemegang HPL atau HM. Hak Pakai akan hapus jika berakhir jangka waktu sebagaimana dalam keputusan pemberian atau perpanjangan atau

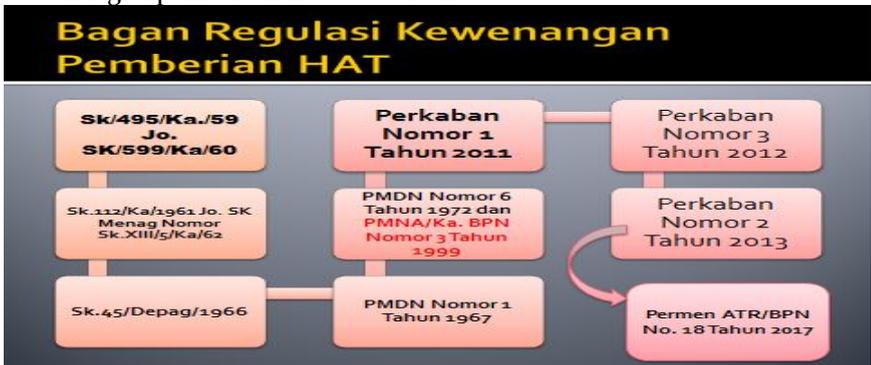
dalam perjanjian pemberinya, dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, dilepaskan secara sukarela, dicabut haknya berdasarkan UU.No.20 Tahun 1961, diterlantarkan, tanahnya musnah, dan Ketentuan Pasal 40 ayat (2) UUPA.

## Hak Penguasaan Atas Tanah



Gambar 1. Struktur Penguasaan Tanah Dalam UUPA

Tata Cara permohonan dan pemberian hak atas tanah diatur dalam PMNA/Ka BPN Nomor 9 Tahun 1999, sebagai pengganti PMDN Nomor 5 Tahun 1973 dan pelimpahan kewenangan pemberiannya diatur dalam PMNA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1999 (sebagai pengganti PMDN Nomor 6 Tahun 1972). Selanjutnya PMNA/Ka BPN No.3 Tahun 1999 tersebut telah diganti dengan dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, sepanjang mengatur kewenangan pemberian hak atas tanah. Berikut dinamika Peraturan yang terkait pelimpahan kewenangan pemberian hak atas tanah.



Gambar 2. Bagan Dinamika Regulasi Pelimpahan Kewenangan Pemberian HAT.

## **F. Gambaran Umum Kota Bandar Lampung dan Kecamatan Sukarame**

Kota Bandar Lampung merupakan Ibu Kota Provinsi Lampung. Oleh karena itu, selain merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial, politik, pendidikan dan kebudayaan, Kota Bandar Lampung juga merupakan pusat kegiatan perekonomian daerah Lampung. Kota Bandar Lampung juga terletak di wilayah strategis, dikarenakan kota ini merupakan daerah transit kegiatan perekonomian antara pulau Sumatera dan pulau Jawa, sehingga menguntungkan bagi pertumbuhan dan perkembangan Kota Bandar Lampung sebagai pusat perdagangan, industri, dan pariwisata.

Secara geografis kota Bandar Lampung terletak pada  $50^{\circ}20'$  sampai dengan  $50^{\circ}30'$  Lintang Selatan dan  $105^{\circ} 28'$  sampai dengan  $105^{\circ}37'$  Bujur Timur. Adapun batas-batas wilayah administratif Kota Bandar Lampung sebagai berikut :

1. Sebelah Utara: berbatasan dengan Kecamatan Natar, Kabupaten Lampung Selatan;
2. Sebelah Selatan: berbatasan dengan Kecamatan Padang Cermin, Ketibung dan Teluk Lampung, Kabupaten Lampung Selatan;
3. Sebelah Barat: berbatasan dengan Kecamatan Gedungtataan, dan Kecamatan Kedung Cermin Kabupaten Pasawaran;
4. Sebelah Timur: berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Bintang

Pada tahun 2000 Kec. Sukarame seluas  $27,16 \text{ Km}^2$  sebelum dilakukan pemekaran 4 kecamatan baru, yaitu Sukabumi, Tanjung Senang, Rajabasa, dan Kemiling. Kecamatan ini memilih Ibu Kota Kecamatan di Way Halim Permai. Kemudian secara topografi Kecamatan Sukarame bertopografi datar dan berada pada ketinggian 100 m Dpl. Jarak ke Ibukota Kota Bandar Lampung 7 (tujuh) Km dan jarak ke Ibu Kota Propinsi 9 (sembilan) Km.

Adapun batas wilayah administrasi Kec. Sukarame adalah sebagai berikut :

- a. Sebelah Utara: berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Senang;
- b. Sebelah Selatan: berbatasan dengan Kecamatan Tanjungkarang Timur;
- c. Sebelah Barat: berbatasan dengan Kecamatan Sukabumi;
- d. Sebelah Timur: berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Bintang, Kabupaten Lampung selatan.

Luas wilayah Kecamatan Sukarame adalah  $16,87 \text{ Km}^2$ , wilayah ini terbagi menjadi 5 (lima) kelurahan, 20 (dua puluh) lingkungan (Lk), dan 167 (seratus enam puluh tujuh) rumah tangga (RT). Adapun nama-nama kelurahan tersebut adalah : a) Kelurahan Gunung Sulah, b) Kelurahan Way Halim Permai, c) Kelurahan Sukarame, d) Kelurahan Way Dadi, dan e) Kelurahan Harapan Jaya. Keadaan penduduk dengan luas wilayah administrasi  $16,87 \text{ Km}^2$ , jumlah penduduk 54.369, maka kepadatan penduduk di Kecamatan Sukarame adalah  $3.223/ \text{ Km}^2$ . Jumlah

penduduknya 54.369 jiwa yang terdiri dari laki-laki 27.416 orang dan perempuan 26.953 orang.

Luas penggunaan tanah di wilayah Kecamatan Sukarame pada tahun 2009 adalah sebagai berikut: a) pemukiman seluas 550,41 Ha, b) kebun campur seluas 705,94 Ha, c) sawah 410,25 Ha, d) jasa seluas 25,80 Ha, e) industri seluas 204,50 Ha, dan sawah tadah hujan seluas 102,25 Ha.

Tanah objek sengketa dan kondisi faktual saat penelitian dapat dilihat pada Gambar 3 dan 4 berikut:



Gambar 3. Tanah Objek Konflik dengan Batas Tanah Warna Kuning.



Gambar 4. Kondisi Faktual Tanah Objek Konflik Saat Penelitian

## G. Konstruksi Hukum Pemberian, Penyebab Konflik Penguasaan dan Pemilikan Hak Pakai Nomor 23/SI, serta Upaya Penyelesaiannya

### 1. Konstruksi Hukum Penerbitan HP Nomor 23/SI

Apabila diperhatikan secara seksama riwayat tanah yang sekarang diterbitkan Hak Pakai Nomor 23/SI atas nama Kanwil BPN Prov. Lampung, semula merupakan areal tanah negara bekas/eks Recht Van Erfpacht Verponding dengan luas seluruhnya  $\pm 1.530$  Bouw (1.000) Ha. tercatat atas nama N.V. Way Halim Soematra Rubber & Coffe Estate Ltd. Yang terdiri dari 4 Verponding, yaitu: 1) Verponding Nomor 11 Akta Nomor 22 tgl 25-06-1910; 1) Verponding Nomor 17, Akta Nomor 21 tgl 25-06-1910; 3) Verponding Nomor 20 Akta Nomor 30 tgl 25-06-1910; 4) Verponding Nomor 28 Akta Nomor 23 tgl 25-06-1910.

Berdasarkan ketentuan Konversi UUPA Angka Romawi III UUPA dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU) Atas Nama PT. Way Halim. Ketentuan Konversi Angka Romawi III UUPA menyatakan bahwa:

- (1) ***Hak erfpacht untuk perusahaan kebun besar, yang ada pada mulai berlakunya Undang-undang ini, sejak saat tersebut menjadi hak guna usaha tersebut dalam Pasal 28 ayat (1) yang akan berlangsung selama sisa waktu hak erfpacht tersebut, tetapi selama-lamanya 20 tahun.***

Sedangkan proses konversinya berpedoman pada Pasal 15 PMA No. 2 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa:

- (1) *Konversi hak-hak erfpacht untuk perusahaan kebun-besar menjadi hak guna-usaha sebagai yang dimaksud dalam Pasal III ayat (1) Ketentuan-ketentuan Konversi Undang-Undang Pokok Agraria dilakukan oleh KKPT yang bersangkutan dengan mencatatnya pada asli aktanya.*

Dalam pelaksanaan Konversi Tanah-tanah hak barat (Erfpacht) tersebut kemudian berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) No. 2 Tahun 1970. Hasil Konversi Rv Erfp, tersebut lahirlah HGU, masing-masing No. 01 seluas  $\pm 250$  Ha, 02 seluas  $\pm 216$  Ha, 03 seluas  $\pm 560$  Ha, 04 seluas  $\pm 504$  Ha; sehingga HGU tersebut akan berakhir haknya dan statusnya menjadi Tanah Negara pada tanggal 24 September 1980. Untuk pemberian Hak Atas tanah berikutnya di atas Tanah Negara Bekas Konversi berlaku Keputusan Presiden RI Nomor 32 Tahun 1979 Jo. PMDN Nomor 3 Tahun 1979.

Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 1979 menyatakan bahwa:

- (1) *Tanah Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai asal konversi hak Barat, jangka waktunya akan berakhir selambat-lambatnya pada tanggal 24 September 1980,*

- sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara;*
- (2) *Tanah-tanah tersebut ayat (1), ditata kembali penggunaannya, penguasaan, dan pemilikannya dengan memperhatikan: a. masalah tata guna tanahnya; b. sumber daya alam dan lingkungan hidup; c. keadaan kebun dan penduduknya; d. rencana pembangunan di daerah; e. kepentingan-kepentingan bekas pemegang hak dan penggrap tanah/penghuni bangunan.*

Adapun skala prioritas yang dapat diberikan hak baru terhadap tanah Negara bekas Konversi Hak Barat tersebut, diatur dalam Pasal 2, 3 dan 4, serta 5 Keputusan Presiden RI Nomor 32 Tahun 1979 sebagai berikut:

- Pasal 2 Kepada bekas pemegang hak yang memenuhi syarat dan mengusahakan atau menggarap sendiri tanah/bangunan, akan diberikan hak baru atas tanahnya, kecuali apabila tanah-tanah tersebut diperlukan untuk proyek-proyek pembangunan bagi penyelenggaraan kepentingan umum.*
- Pasal 3 Kepada bekas pemegang hak yang tidak diberikan hak baru karena tanahnya diperlukan untuk proyek pembangunan, akan diberikan ganti rugi yang besarnya akan ditetapkan oleh suatu Panitia Penaksir.*
- Pasal 4 Tanah-tanah Hak Guna Usaha asal konversi hak Barat yang sudah diduduki oleh rakyat dan ditinjau dari sudut tata guna tanah dan keselamatan lingkungan hidup lebih tepat diperuntukkan untuk pemukiman atau kegiatan usaha pertanian, akan diberikan hak baru kepada rakyat yang mendudukinya.*
- Pasal 5 Tanah-tanah perkampungan bekas Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai asal Konversi hak Barat yang telah menjadi perkampungan atau diduduki rakyat, akan diprioritaskan kepada rakyat yang mendudukinya setelah dipenuhinya persyaratan-persyaratan yang menyangkut kepentingan bekas pemegang hak tanah.*

Dalam rangka menindaklanjuti Ketentuan Pasal 3 Keputusan Presiden RI Nomor 32 Tahun 1979 tersebut, Pemda Provinsi Lampung telah merencanakan peruntukan dan penggunaan tanahnya. Oleh karena itu, maka PT. Way Halim mengajukan permohonan pelepasan Tanah HGU kepada Mendagri sesuai Surat Gubernur KDH Tk. I Lampung Nomor AG.120.DA.2628/PH-X/1979 tertanggal 17 Oktober 1979. Berdasarkan Surat tersebut di atas, maka Mendagri sesuai Surat Nomor Btu/3/505/3-80 tertanggal 26 Maret 1980, Mendagri menyetujui penggunaan dan peruntukan Tanah Negara Eks HGU PT. Way Halim dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Diberikan kepada PT. Way Halim Permai dengan HGB untuk keperluan Pembangunan Perumahan seluas  $\pm 2.00$  Ha.;
- b. Diberikan kepada PT. Way Halim dengan HGU untuk Perkebunan seluas  $\pm 3.00$  Ha.
- c. Dicapadangkan untuk Perum Perumnas seluas  $\pm 40$  Ha.
- d. Disediakan untuk Projek Pembangunan Pemda Tk. I Provinsi Lampung seluas  $\pm 160$  Ha.;
- e. Diberikan kepada Rakyat yang telah menggarap/menduduki atas tanah sebagian dari areal perkebunan Way Halim  $\pm 3.00$  Ha.

Dalam rangka menindaklanjuti Surat Persetujuan Mendagri tersebut di atas, khususnya pada huruf 3a, maka Gubernur KDH Tingkat I Provinsi Lampung menerbitkan SK Pemberian HGB kepada PT. Way Halim Permai Nomor SK. No. AG.110/DA.67/SK/HGB/1981 tertanggal 21 Agustus 1981 dengan luas 2.00 Ha. sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi Nomor 6 Tahun 1981.

Pada tahun 1988/1989 PT. Way Halim Permai mengajukan pengukuran ulang atas areal HGB berdasarkan SK Gubernur KDH Tk. I Provinsi Lampung Nomor AG.110/DA.67/SK/HGB/1981 tertanggal 21 Agustus 1981 kepada Kantor Direktorat Agraria Provinsi Lampung dengan luas 350 Ha, hasilnya terdapat selisih atau perbedaan luas yaitu seluas 120 Ha. Karena ada perbedaan luas tanah hasil pengukuran tersebut, maka Kepala BPN RI melalui Surat Nomor 21-XI/1981 tertanggal 24 April 1991 melakukan ralat/perbaikan luas sebagaimana tercantum dalam SK AG.110/DA.67/SK/HGB/1981 tertanggal 21 Agustus 1981 beserta Sertipikat hasil pecahannya yaitu Sertipikat HGB Nomor 4/KD, 5/KD, B. 32/KD, B. 33/KD., B. 36/KD. Juga melakukan pembatalan terhadap Sertipikat Peta Situasi Nomor 6/1981.

Kepada PT. Way Halim Permai tetap diberikan HGB seluas 200,12 M2. sebagaimana tercantum dalam Peta Situasi (PS) Nomor 12 Tahun 1990. Kemudian terhadap tanah Negara kelebihan seluas 120 Ha bekas sertipikat HGB atas nama PT. Way Halim Permai yang telah dibatalkan dan telah diterbitkan Surat:

- a. SK Kepala BPN Nomor 136/HP/BPN/1992 tertanggal 12 Juni 1992 tentang Pemberian Hak Pakai (HP) Nomor 23/SI tahun 1992 Atas nama Kanwil BPN Provinsi Lampung;
- b. SK Kepala BPN Nomor 58/HPL/BPN/1992 tertanggal 22 Mei 1992 tentang Pemberian Hak Pengelolaan (HPL) Atas nama Pemerintah Daerah TK. I Provinsi Lampung seluas 110 Ha. yang terdiri dari:
  1. HPL Nomor 1/SI seluas 62,64 Ha;
  2. HPL Nomor 2/SI seluas 23,86 Ha ;
  3. HPL Nomor 3/SI seluas 2,12 Ha ;
  4. Dan HPL Nomor 1/WHP (PKOR) seluas 21,00 Ha.

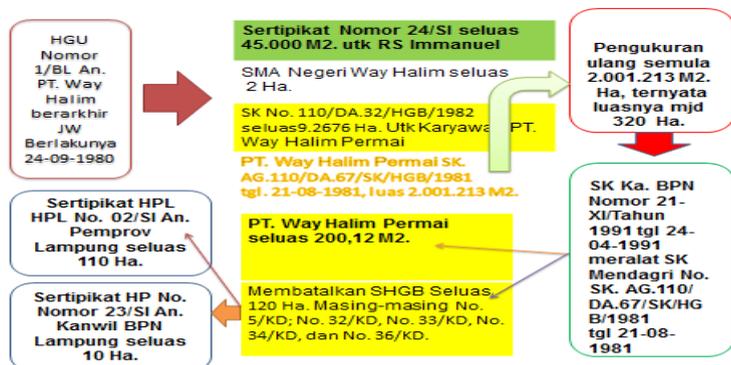
Pada tahun 2001, Walikota Bandar Lampung sesuai Surat Keputusan Nomor 206/10/HK/2001 tertanggal 13 September 2001 telah menetapkan kembali penggunaan dan peruntukan tanah-tanah di Kawasan PT. Way Halim Permai dan sekitarnya di Kelurahan Way Permai dan Sukaramai I, Kecamatan Sukarame, serta di Kelurahan Tanjung Seneng dan Perumnas, Kecamatan Kedaton Kota Bandar Lampung sebagai berikut:

- Kawasan sebelah timur Jl. Soekarno Hatta dipergunakan untuk Hutan Kota dan Permukiman Penduduk disertai penataan Fasilitas Sosial (Fasos) dan Fasilitas Umum (Fasum);
- Kawasan sebelah Barat Jl. Soekarno Hatta dipergunakan untuk Hutan Kota, Perluasan sarana Olah Raga, Permukiman yang dikelola oleh Perusahaan Pengembang Perumahan, setelah Proposal dan Site Plannya disetujui oleh Walikota Bandar Lampung dan tidak terdapat permasalahan dengan pihak lain, serta Permukiman Penduduk disertai penataan Fasum dan Fasos.

Dengan memperhatikan uraian sebagaimana tersebut di atas, dapat diberikan penjelasan secara garis besar Konstruksi Hukum Pemberian Hak Pakai Nomor 23/SI An. Kanwil BPN Provinsi Lampung dalam bentuk bagan sebagai berikut:



Gambar 5. Bagan Riwayat Tanah (RvErfp -TN Eks HGU Konversi) Riwayat Tanah HP Nomor 23/SI An. Kanwil BPN Prov. Lampung



Gambar 6. Riwayat terbitnya Sertipikat HP No. 23/SI dari Tanah Negara Eks.Erfpacht Verponding NV.Way Halim Soematra Rubber And Coffe LTD.

2. Faktor Penyebab terjadinya Konflik Penguasaan dan Pemilikan Tanah HP Nomor 23/SI tertanggal 20 Juni 1992 a.n. Kanwil BPN Provinsi Lampung dengan Masyarakat  
Apabila diperhatikan dari konstruksi hukum penerbitan HP No. 23/SI sebagaimana diuraikan di atas beserta riwayat tanahnya, maka konflik diawali sejak:
  1. Terjadi perbedaan luas sebagaimana tercantum dalam Peta Situasi Sertipikat HGU atas nama PT. Way Halim Permai yaitu semula seluas 200, 12 Ha, yang kemudian setelah dilakukan pengukuran ulang berdasarkan kondisi di lapangan terdapat perbedaan selisih luas  $\pm$  120 Ha, sehingga luas kenyataan yang dikuasai menjadi 320 Ha. Sementara Penerbitan SK Hak Pakai Nomor 136/HP/BPN/92 tertanggal 12 Juni 1992 yang kemudian ditindak lanjuti dengan penerbitkan Sertipikat HP Nomor 23/SI tertanggal 20 Juni 1992 menggunakan tanah Negara kelebihan sisa di lapangan dari hasil pengukuran ulang, setelah dikurangi seluas 100 Ha yang dicadangkan untuk HPL Nomor 03/SI Sukarame tertanggal 16 November 1994.
  2. Rencana penggunaan dan peruntukan tanah Sertipikat HP Nomor 23/SI yang semula untuk Pembangunan Gedung Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung; Realitannya pembangunan Gedung Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung setelah Sumber Anggarannya tersedia dari dana APBN, berdasarkan arahan Gubernur KDH Tk. I Lampung dan persetujuan DPRD Tk. I Provinsi Lampung, pembangunan agar didekatkan dengan Kantor Gubernur Provinsi Lampung untuk memudahkan koordinasi dengan menggunakan tanah Negara Eks Kuburan/Makam China yang sudah dikosongkan di Jalan Basuki Rachmat. Dengan demikian tanah Sertipikat HP Nomor 23/SI tidak lagi dipergunakan sesuatu tujuan semula.
  3. Setelah mencermati dokumen surat menyurat secara seksama, ditemukan fakta sebagai berikut: *Pertama*, dalam surat Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung Nomor 500-4976 tertanggal 30 Agustus 2001 pada Angka Romawi III point 1 disebutkan bahwa: *Sejak semula tanah tersebut tidak pernah dimanfaatkan oleh Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung; 2. Pada waktu SK Hak Pakai diterbitkan, di atas tanah tersebut telah digarap oleh penduduk dan oleh warga masyarakat dibangun tempat tinggal. Dari inventarisasi di lapangan diperoleh data ada 161 bidang tanah garaan masyarakat dan sebanyak 154 bangunan yang berdiri di atasnya. Dengan demikian tidak lagi terdapat tanah sisa yang kosong tanpa garapan/bangunan.*

4. Terdapat fakta lapang, bahwa tanah-tanah sekitarnya di luar HP Nomor 23/SI yaitu Tanah HPL Nomor 03/SI Sukarame an. Pemprov Lampung, dan tanah HGB atas nama PT. Way Halim Permai yang akan berakhir pada 19 September 2001, serta tanah seluas 300 Ha yang diperuntukan untuk masyarakat juga telah diduduki dan digarap oleh masyarakat untuk tempat tinggal.

Sebagaimana telah disampaikan di atas bahwa definisi pengertian antara penguasaan dan pemilikan merupakan suatu hal yang berbeda. Berangkat dari pemahaman pengertian penguasaan dan pemilikan tersebut di atas, maka dapat diberikan kualifikasi sebagai berikut: bahwa benar secara *de jure* Pemegang Hak Pakai Nomor 23/SI Sukarame Cq. Kanwil BPN Provinsi Lampung secara formal sudah memenuhi kriteria sebagai tahap pemilikan mempunyai Sertipikat Hak Atas Tanah, akan tetapi secara substansial atau hubungan keekonomian antara empunya/pemegang hak atas tanah dengan tanahnya sendiri belum memenuhi kriteria penguasaan. Hal yang sama terjadi pula pada PT. Way Halim Permai selaku pemegang HGB dan Pemerintah Provinsi Lampung selaku Pemegang HPL Nomor 03/SI Sukarame. Hal ini didasarkan pada fakta lapang/faktual secara fisik tanah dilakukan pendudukan/penggarapan oleh masyarakat untuk tempat tinggal dengan dibuktikan berupa bangunan rumah tinggal, sejak awal penerbitan sertipikat Hak Atas Tanah.

Dari aspek perolehannya, masyarakat yang menduduki dan atau menggarap tanah HP Nomor 23/SI Sukarame sudah sejak terbitnya sertipikat yang bersangkutan. Seyogianya pada saat proses penerbitan Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah yang kemudian ditindak lanjuti dengan penerbitan Sertipikat HP Nomor 23/SI, ada tahap pemeriksaan tanah yang dilakukan oleh Panitia A yang Susunan Ketua dan Anggotanya merupakan unsur teknis di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, sehingga dari awal telah mengetahui bahwa ada pendudukan/penggarapan oleh masyarakat. Pada tahap tersebut kalau ada penggarapan/pendudukan, maka harus diselesaikan terlebih dahulu secara musyawarah dan kalau tidak tercapai kata sepakat, maka ditempuh melalui lembaga peradilan. Jika ada putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, maka hal tersebut menjadi pedoman untuk dijadikan dasar pertimbangan bagi Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung maupun Kanwil BPN Provinsi Lampung.

Untuk mengetahui faktor penyebab terjadinya konflik penguasaan dan pemilikan atas tanah HP Nomor 23/SI, peneliti menggunakan pendekatan teori *Kaidah Dialektika dari G.W. Hegel (Jerman: 1770-1831)* ACZ (2002: 98), yang menyatakan bahwa: Akal adalah proses dinamik yang bergerak secara dialektik yang menimbulkan kontradiksi, oposisi, negasi. Yang terdiri dari tiga

tahap: 1) Tesis (konsep abstrak); 2) Antitesis (Kontradiksi-kontradiksi dalam konsep); 3) Sintesis (penyatuan-penyatuan konsep-konsep kontradiksi, suatu kesatuan dari pertentangan-pertentangan): Teori yang dikemukakan oleh G. W. Hegel tersebut kemudian dikembangkan *Karl Marx yang terkenal dengan Analisis Dialektik (Jerman: 1818-1883)*. Dalam teori ini terkandung suatu pandangan mengenai pertentangan antara tesis dengan antitesis serta titik temu keduanya yang akan membentuk sintesis baru, kemudian menjadi tesis baru. Dalam pertentangan tesis baru itu, muncul antitesis baru, dan akhirnya kedua tesis yang saling bertentangan ini tergabung dalam satu sintesis baru yang lebih tinggi tingkatannya. (ACZ, 2002, 98-101.)

Dalam teori ini, konflik penguasaan dan pemilikan tanah HP Nomor 23/SI dikarenakan adanya perbedaan pemikiran dalam mempersepsikan konsep penguasaan dan pemilikan di satu sisi pada pemegang hak atas tanah Cq. Kanwil BPN Provinsi Lampung dengan masyarakat yang menduduki/menggarap tanah yang bersangkutan. Pemegang hak atas tanah yang dalam hal ini Kanwil BPN Provinsi Lampung dengan tesisnya menyatakan sebagai pemegang hak/pemilik dibuktikan dengan alat bukti berupa legitimasi kepemilikan Sertipikat Hak Pakai Nomor 23/SI, sementara masyarakat yang menggarap/menduduki tanah mempunyai pemikiran atau persepsi yang bertentangan dengan persepsi dari Pemilik/Pemegang Hak Atas Tanah (antithesis) yang mempunyai bukti penguasaan fisik (faktual) dengan tanah objek konflik dibuktikan dengan garapan dan berdirinya bangunan rumah tempat tinggal atau bentuk lain. Untuk mencapai titik temu antara tesis (persepsi) Pemegang Hak Atas Tanah dengan persepsi yang bertentangan (antithesis) yang ada pada masyarakat yang menggarap/menduduki tanah, maka diperlukan penyatuan-penyatuan persepsi yang berbeda tersebut antara keduanya. Pada tahap yang sederhana, yaitu adanya dorongan atau motivasi dari salah satu pihak, missal masyarakat yang menggarap/menduduki tanah objek sengketa menginginkan agar status garapannya semakin jelas mendapatkan kepastian status hukum, kemudian mendesak Pemerintah Daerah Tk I Provinsi Lampung Cq. Walikota Bandar Lampung agar memfasilitasi penyelesaian konflik tersebut. Sementara Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung dengan adanya desakan dari masyarakat yang menuntut penerbitan sertipikasi tanah di atas tanah objek sengketa, kemudian melakukan pendataan/inventarisasi identitas penggarap (nama dan alamat) dan objek garapannya (luas tanah) dalam rangka penanganan dan penyelesaian konflik yang terjadi. Dalam hal ini, kedua belah pihak (Masyarakat yang menduduki dengan Kanwil BPN Provinsi Lampung selaku pemegang hak) telah ada keinginan untuk menempuh langkah-langkah sebagaimana disarankan oleh Walikota Bandar

Lampung. Langkah-langkah yang telah ditempuh kedua belah pihak yang berkonflik tersebut, menunjukkan suatu gejala bahwa telah ada upaya untuk mempertemukan antara tesis dengan antithesis yang sifatnya masih sederhana untuk menuju pada sintesis yang lebih sempurna, apabila musyawarah terbangun dengan baik, sehingga akhirnya tercapai kesepakatan yang dapat menyelesaikan konflik penguasaan dan pemilikan HP Nomor 23/SI .

Untuk mendapatkan jawaban faktor penyebab terjadinya konflik penguasaan dan pemilikan HP No. 23/SI, dapat dilakukan melalui pendekatan dengan menggunakan teori Keterbatasan Sumber Daya (*The Image of Limited Good*: George Foster, Amerika, 1967). Dalam teori ini dikemukakan bahwa:

- a. Setiap komunitas selalu mempersiapkan bahwa segala sesuatu yang ada dalam lingkungan kehidupannya selalu berada dalam keadaan terbatas jumlahnya, baik yang berkaitan dengan SDA, kekuasaan, kesempatan maupun sesuatu yang hadir dalam bentuk seperti status sosial.
- b. Setiap komunitas dan kesatuan sosial, terutama yang masih diwarnai dengan kehidupan agraris selalu memiliki sebuah sistem gagasan keterbatasan sumber daya (*resources limited*).
- c. Pihak yang telah berhasil/memperoleh/mendapatkan sumber daya yang terbatas secara berlebihan telah mengambil hak orang lain secara berlebihan pula. Karena itu “mereka” wajib segera mengembalikan/mendistribusikan kelebihan itu kepada masyarakat, karena itu memang hak bersama yang harus dikembalikan. (Syafri Sairin, 2002: 70)

Berpedoman pada sendi-sendi utama dari teori sosial tentang Keterbatasan Sumber Daya (*The Image of Limited Good*) di atas, peneliti mencoba untuk mengurai konflik penguasaan dan pemilikan di atas Tanah Hak Pakai Nomor 23/SI antara Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Lampung dengan Masyarakat yang menggarap/menduduki, sebagai berikut:

Kalau dilihat secara Nasional tanah yang tersedia untuk kegiatan di sektor permukiman, pertanian dan perkebunan, industri dan jasa hanya tersedia sekitar  $\pm 30\%$  dari luas tanah seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan menjadi otoritas/kewenangan dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional, sementara seluas  $\pm 70\%$  merupakan tanah dengan status Kawasan Hutan yang menjadi otoritas Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, jumlah atau luas tanah yang tersedia untuk memenuhi kebutuhan manusia (masyarakat) secara kuantitatif terbatas jumlah dan luasnya, sementara manusia atau orang yang memerlukan tanah selalu bertambah dalam setiap harinya. Oleh karena itu, akan terjadi perambahan hutan dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan tanah bagi masyarakat untuk

keperluan di berbagai sektor jumlahnya terbatas, sementara setiap kegiatan pembangunan untuk kepentingan swasta (perorangan) maupun kepentingan umum (Pemerintah, Pemerintah Daerah) membutuhkan tanah skala besar, sehingga akan terjadi usaha persaingan yang sangat kompetitif dalam memperoleh akses dalam penguasaan dan/atau pemilikan.

Pada konflik penguasaan dan pemilikan tanah Hak Pakai Nomor 23/SI di atas, posisi masyarakat baik secara perseorangan maupun secara kelompok membutuhkan tanah untuk keberlanjutan kehidupan mereka yang berupa keperluan garapan (pertanian dan perkebunan), meduduki untuk tempat tinggal (membangun rumah/permukiman), dalam hal ini sumber daya alam/agraria yang tersedia terbatas. Fakta dari tanah Negara eks Hak Erfpacht N.V. Way Halim Soematra Rubber & Coffe Estate Ltd. Yang luas seluruhnya  $\pm 1.530$  Bouw atau ( $\pm 1.000$ ) Ha hampir sebagaimana besar rencana peruntukan dan penggunaannya sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan Surat Nomor Btu/3/505/3-80 tertanggal 26 Maret 1980, Menteri dalam Negeri menyetujui penggunaan dan peruntukan Tanah Negara Eks HGU PT. Way Halim sebesar 70% (700 Ha) untuk keperluan Swasta (perusahaan) dan Pemerintah daerah, sementara Masyarakat hanya dialokasikan seluas 30% atau ( $\pm 300$  Ha.). Rincian peruntukan dan penggunaan tanah Negara eks Hak Erfpacht N.V. Way Halim Soematra Rubber & Coffe Estate Ltd. dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Diberikan kepada PT. Way Halim Permai dengan HGB untuk keperluan Pembangunan Perumahan seluas  $\pm 200$  Ha.;
- b. Diberikan kepada PT. Way Halim dengan HGU untuk Perkebunan seluas  $\pm 300$  Ha.
- c. Dicadangkan untuk Perum Perumnas seluas  $\pm 40$  Ha.
- d. Disediakan untuk Proyek Pembangunan Pemda Tk. I Provinsi Lampung seluas  $\pm 160$  Ha.;
- e. Diberikan kepada Rakyat yang telah menggarap/menduduki atas tanah sebagian dari areal perkebunan Way Halim  $\pm 300$  Ha.

Kondisi penguasaan dan pemilikan tanah yang timpang atau tidak seimbang antara kebutuhan dengan tanah (Sumber Daya) yang tersedia terbatas (*Limited Good*), sementara di depan mata terdapat lahan tanah yang luas (10 Ha) dan tidak dimanfaatkan sesuai tujuan pemberian haknya, maka secara nalar sehat masyarakat tertarik untuk mengusahakan dengan cara menggarap atau melakukan penguasaan. Kondisi lapang yang demikian, mendorong anggota masyarakat lainnya memasuki tanah Sertipikat Hak Pakai Nomor 23/SI secara berkelompok memulai melakukan kegiatan penggarapan dan atau pembangunan rumah tempat tinggal yang awalnya semi permanen, karena tidak ada pengawasan atau peringatan dini secara efektif dari pemegang hak, maka yang semula bangunan semi permanen meningkat menjadi bangunan permanen. Bahkan

ditemukan juga bangunan yang digunakan untuk tempat usaha Bengkel Mobil dan pertokoan, bangunan kos dengan cara sewa yang per bulanya sudah mencapai Rp.800.000,- per kamar.

Kondisi faktual lapang dalam penguasaan dan pemilikan tanah Hak Pakai Nomor 23/Si dikaitkan dengan teori Keterbatasan Sumber Daya (*The Image of Limited Good*) terbukti bahwa keterbatasan tanah yang tersedia (sumber daya tanah) untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat menjadi salah satu faktor penyebab terjadinya konflik penguasaan dan pemilikan tanah.

3. Alternatif dan Upaya Penyelesaian Konflik Penguasaan dan Pemilikan Tanah HP No. 23/SI.

- a. Menempuh jalur non litigasi (musyawarah mufakat) dengan win-win solution. Keuntungan Lembaga Mediasi memakan biaya lebih hemat, penyelesaian secara cepat, hasil memuaskan para pihak yang bersengketa, kesepakatan bersifat komprehensif dan “*customized*”. *Personal empowerment/* pemberdayaan individu, melestarikan hubungan yang sudah berjalan, keputusan bisa dilaksanakan, kesepakatan yang lebih baik daripada hanya menerima hasil kompromi atau prosedur menang-kalah, keputusan yang berlaku tanpa mengenal waktu. (Masalah prosedural dan psikologis). Jika tercapai kesepakatan, kemudian menempuh prosedur Tata Cara Pengelolaan Barang Milik Pemerintah/Pemerintah Daerah (PP Nomor 27 Tahun 2014).

Menerapkan ketentuan pengelolaan Tanah Milik Negara. Bentuk-bentuk yang dapat ditawarkan kepada Masyarakat atau Pihak-pihak yang secara fisik menguasai tanah Aset/Milik Negara Cq. Kanwil BPN Provinsi Lampung adalah Bentuk Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa: a. Sewa; b. Pinjam Pakai; c. Kerja Sama Pemanfaatan; d. Bangun Guna Serah atau Bangun Serah Guna; atau e. Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur. Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara yang tidak digunakan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian/ Lembaga/satuan kerja perangkat daerah dan/atau optimalisasi Barang Milik Negara/Daerah dengan tidak mengubah status kepemilikan. Cara ini dapat ditempuh melalui: 1) Sewa adalah Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai. 2) Pinjam Pakai adalah penyerahan Penggunaan barang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah atau antar Pemerintah Daerah dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan dan setelah jangka waktu tersebut berakhir diserahkan kembali kepada Pengelola Barang. 3) Kerja Sama Pemanfaatan adalah pendayagunaan Barang Milik Negara/Daerah oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu

dalam rangka peningkatan penerimaan negara bukan pajak/pendapatan daerah dan sumber pembiayaan lainnya. 4) Bangun Guna Serah adalah Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang telah disepakati, untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu. 5) Bangun Serah Guna adalah Pemanfaatan Barang Milik Negara/Daerah berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan dan/atau sarana berikut fasilitasnya, dan setelah selesai pembangunannya diserahkan untuk didayagunakan oleh pihak lain tersebut dalam jangka waktu tertentu yang disepakati, serta 6) Kerja Sama Penyediaan Infrastruktur adalah kerja sama antara Pemerintah dan Badan Usaha untuk kegiatan penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pemindahan atau Peralihan Hak Atas Tanah Pemindahtanganan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah. 1) Penjualan adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang. Cara ini dapat dilakukan dengan 2) Tukar Menukar adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang dilakukan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, antar Pemerintah Daerah, atau antara Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dengan pihak lain, dengan menerima penggantian utama dalam bentuk barang, paling sedikit dengan nilai seimbang. 3) Hibah adalah pengalihan kepemilikan barang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dari Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat, antar Pemerintah Daerah, atau dari Pemerintah Pusat/ Pemerintah Daerah kepada Pihak Lain, tanpa memperoleh penggantian. 4) Penyertaan Modal Pemerintah Pusat/Daerah adalah pengalihan kepemilikan Barang Milik Negara/Daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal/saham negara atau daerah pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan hukum lainnya yang dimiliki negara.

### Upaya Penyelesaian Yang telah ditempuh Non Litigasi:

- Memberi peringatan kepada Masyarakat yang menghuni /menggarap tanah HP Nomor No. 23/S.I;
- Menempuh jalur non litigasi (musyawarah mufakat) dengan win-win solution, yaitu Pihak Kanwil BPN melakukan Inventarisasi dan Identifikasi berupa Pendataan Para Penghuni/ Penggarap di atas tanah HP Nomor No. 23/S.I An. Kanwil. BPN. Prov. Lampung: Terdapat 161 Bangunan/ rumah tinggal di atas tanah Objek Konflik Penggarap memberikan GR seluruhnya, sebagian, tanpa ganti rugi sama sekali.

Gambar 7. Gambaran Strategi Upaya yang telah ditempuh oleh Kanwil BPN Provinsi Lampung.

- b. Secara normatif dengan menerapkan UU No. 51 /Prp./60 tentang Penguasaan Tanah Tanpa Ijin yang berhak atau Kuasanya Tanah:

Tanah yang langsung dikuasai oleh Negara; 2) tanah yang tidak termasuk pada angka 1 tersebut di atas yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perseorangan atau badan hukum. Yang Berhak: 1) Negara dalam hal ini Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk (Sekarang Kepala BPN-RI); 2) Orang atau badan hukum yang berhak atas tanah ybs. Tanah Perkebunan (UU Darurat No. 8 Tahun 1954 ttg Penyelesaian soal pemakaian tanah perkebunan oleh rakyat (Tmt 12 Juni 1954) dan Tanah hutan lepas diatur dengan UU Darurat No. 1 Tahun 1956 tidak dapat dilakukan tuntutan pidana. Pemakaian tanah tanpa ijin berhak atau kuasanya tidak diperbolehkan, Tetapi juga tidak dibenarkan jika yang berhak atau kuasanya membiarkan tanahnya dalam keadaan terlantar. (Psl. 27, 34, 40 UUPA: HM, HGB dan HGU hapus jika tanahnya diterlantarkan). Pemakaian tanah dengan cara menduduki, (okupasi), mengerjakan dan/atau menguasai sebidang tanah atau mempunyai tanaman atau bangunan di atasnya, dengan tidak mempersoalkan apakah bangunan itu dipergunakan sendiri atau tidak. Termasuk dalam hal “pemakaian tanah” setelah berlakunya Perpu ini (TMT 14 Desember 1960) maupun pemakaian tanah yang terjadi (dimulai) sebelumnya dan kini masih tetap berlangsung. Untuk daerah yang tidak berada dalam keadaan bahaya sebagaimana dimaksud Perppu No. 23 Tahun 1959 adalah Bupati atau Walikota/Kepala Daerah ybs, sedangkan untuk Daerah Swatantra Tingkat I Jakarta Raya (Sekarang DKI):Gubernur/Kepala Daerah Jakarta Raya. Untuk daerah-

daerah yang berada dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang, adalah masing-masing Penguasa darurat sipil, darurat militer atau keadaan perang sebagaimana dimaksud Perppu No. 23 Tahun 1959.

Penyelesaian Pemakaian Tanah tanpa Ijin Yang Berhak atau Kuasanya tidak selalu harus dilakukan tuntutan pidana sesuai Pasal 6 UU Nomor 51 Prp Tahun 1960. Mengadakan penyelesaian dengan cara lain (Pasal 3 dan 5 UU No. 51 Prp Tahun 1960) jalan musyawarah dengan pihak-pihak yang memakai tanah, Pemerintah (Menteri Agraria/Sekarang Kepala BPN-RI) atau Penguasa Daerah (Bupati/Walikota) memerintahkan pemakai tanah untuk mengosongkan tanah tanpa harus melalui perantara Pengadilan.



Gambar 8. Mekanisme Penyelesaian Pemakaian Tanah tanpa Ijin yang Berhak atau Kuasanya

## H. Kesimpulan dan Saran

Dari uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Konstruksi hukum pemberian Hak Pakai Nomor 23/SI Desa Sukarame atas nama Kantor Wilayah Badan Perencanaan Nasional Provinsi Lampung berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN RI Nomor 136/HP/BPN1992 tertanggal 12 Juni 1992 dengan berpedoman pada PMDN Nomor 5 Tahun 1973 Jo. PMDN Nomor 6 Tahun 1972. Sedangkan asal tanahnya merupakan Tanah Negara Eks NV. Soematra Rubber & Coffe Estate Ltd. Dengan mempertimbangkan Surat Gubernur KDH Tk. I Lampung Nomor AG.120.DA.2628/PH-X/1979 tertanggal 17 Oktober 1979, serta Surat Menteri Dalam Negeri Nomor Btu/3/505/3-80 tertanggal 26 Maret 1980, Menteri Dalam Negeri menyetujui penggunaan dan peruntukan Tanah Negara Eks HGU PT. Way Halim Permai.
2. Faktor penyebab terjadinya konflik dengan menggunakan pendekatan teori Kaidah Dialektika dari G.W. Hegel dan teori

- Analisis Dialektik Karl Marx, serta Teori Keterbatasan Sumber Daya (*The Image of Limited Good*: George Foster) dikarenakan: a) adanya perbedaan persepsi antara masyarakat penggarap/ yang menduduki dengan Pemegang Hak Atas Tanah Cq. Kanwil BPN Provinsi Lampung tentang Konsep Penguasaan dan Pemilikan; b) Ketimpangan dalam penguasaan dan pemilikan tanah antara masyarakat penggarap/ yang menduduki dengan Perusahaan swasta (PT. Way Halim Permai-HGU dan HGB) dan Pemerintah (BPN RI Cq. Kanwil BPN Provinsi Lampung-Hak Pakai) serta Pemerintah Daerah Propinsi Lampung-HPL). Hal tersebut dikarenakan keterbatasan sumber daya tanah Negara yang tersedia terbatas, sementara akses penguasaan tanah oleh masyarakat dan pemerintah tidak berjalan secara proporsional, yaitu peruntukan tanah Negara Eks HGU PT. Way Halim Permai dengan perbandingan 70% (Pemerintah, Pemda, dan Swasta/Perusahaan) dengan 30% (Masyarakat Penggarap);
3. Upaya penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah HP Nomor 23/SI dapat ditempuh melalui : a. mediasi (*Win-Win Solution*) secara musyawarah untuk mufakat, jika tercapai kemudin diterapkan mekanisme/prosedur Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2014; b) Secara Normatif menerapkan UU Nomor 51/PRP/1960 tentang Penguasaan tanah tanpa Ijin yang berhak atau Kuasanya.

Sehingga saran yang dapat tim peneliti ajukan antara lain:

1. Mengingat konflik penguasaan dan pemilikan tanah Hak Pakai Nomor 23/SI merupakan konflik yang bersifat strategis karena skala tanah yang luas (10 Ha) dan melibatkan masyarakat yang jumlahnya cukup banyak dan telah menguasai fisik bidang tanahnya, maka dalam penyelesaiannya diupayakan melibatkan pihak terkait, yaitu Pemerintah Daerah (Provinsi Lampung maupun Kota Bandar Lampung), Aparat Penegak Hukum (Pengadilan, Kejaksaan, dan Kepolisian) serta Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengawal pelaksanaan hasil jika tercapai kesepakatan.
2. Melakukan proses inventarisasi dan identifikasi para penggarap/pihak-pihak yang menduduki beserta dokumen/ alas hak penguasaannya, sebagai bahan dalam pengambilan keputusan, kemudian dilakukan penataan penguasaan dan pemilikan tanahnya sesuai prosedur peraturan perundang-undangan ayang berlaku.

## Daftar Pustaka

- Achmad Charris Zubair, 2002, *Dimensi Etik dan Asketik Ilmu Pengetahuan Manusia (Kajian Filsafat Ilmu)*, LSFI, Yogyakarta.
- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, 2012, *Materi Sidang Komisi Rapat Kerja Nasional*, Panitia Rakernas BPN RI, Jakarta.
- Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*, Djambatan, Jakarta.
- Butt, Peter, 2001, *Land Law*. Fourth Edition, Law Book Co. NSW Australia.
- Catur Irianto, 2013, "Penyelesaian Sengketa Atas Tanah HGB Di Atas HPL Dalam Sistem Peradilan Indonesia", *Majalah Varia Hukum* Tahun XXVII No. 326 Januari 2013.
- Dean G.Pruitt dan Jeffrey Z.Rubin, 2004, *Teori Konflik Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Emirzon, Joni, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negoisasi, Mediasi, Konsultasi, Arbitrase)*, Jakarta PT. Gramedia Pustaka Utama,
- Harsono Boedi, 1970, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya - Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan.
- \_\_\_\_\_, 1981, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan.
- \_\_\_\_\_, 1999, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Penerbit Djambatan
- Lili Rasjidi, 1993, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Murad Rusmadi, 1991, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Penerbit Alumni, Bandung
- \_\_\_\_\_, 2007, *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan, Rangkaian Tulisan dan Materi Ceramah*, Mandar Maju, Bandung.
- Nasikun, 2003, *Sistem Sosial Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada,
- Soetiknjo Iman, 1983, *Politik Agraria Nasional*, Gadjah Mada University Press.
- Sarjita, 2005. *Teknik dan Strategi Mengelola Sengketa Pertanahan*, Tugu Jogja Pustaka, Yogyakarta.
- , Tjahjo A., Moch Machfud Zarqoni, 2011, *Strategi Dan Manajemen Resolusi Konflik, Sengketa Dan Perkara Pertanahan Untuk Keamanan Di Bidang Investasi*, Yogyakarta, Mitra Amanah Publishing-PUSPIN Jakarta.
- Satjipto Rahardjo, 1991, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Abadi, Bandung.
- Sjafri Sairin, 2002, *Perubahan Sosial Masyarakat Indonesia Perspektif Antropologi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar
- Sumarjono, Maria, S.W., 1982, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*, Jurusan Fakultas Hukum Agraria Universtas Gajah Mada.

- , 2008, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*, Buku Kompas, PT.Kompas Media, Nusantara, Jakarta..
- , 2008, Ismail, Nurhasan, dan Isharyanto, *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*, Buku Kompas, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Sunyoto Usman, “Konflik Dan Rwesolusi Konflik Sumber Daya Alam Perspektif Sosisologi” (*Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UGM*), 15 September 2001.
- Peter Beilharz, 2002, *Teori Teori Sosial Observasi Kritis Terhadap Para Filosof Terkemuka*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar..
- Vivin, 2008, “Kedudukan Surat Perjanjian Tentang Pengalokasian Penggunaan dan Pengurusan Tanah atas Bagian-bagian Tertentu di Atas Tanah HPL Otoritas Pengembangan Daerah Industri Pulau Batam dan Dampaknya di Masa Mendatang”, *Tesis*, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta.
- Yulistriani, 2009, “Implikasi Bentuk-bentuk Hubungan Hukum Pemanfaatan Tanah Terhadap Keberadaan HPL”, *Tesis*, Sekolah Pascasarjana UGM, Yogyakarta.