

**PENANGANAN SENGKETA
DAN KONFLIK PERTANAHAN**
(HASIL PENELITIAN STRATEGIS STPN)
2013



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan (Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2014
287 hlm; 160x240 mm

ISBN: 602789410-5

**Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan
(Hasil Penelitian Strategis STPN) 2013**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hesting Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Desember 2013

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: http://pppm.stpn.ac.id

Hak Cipta © 2013 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

Daftar Isi

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting	7
Dinamika Pengelolaan Tanah Adat di Kabupaten Gianyar dan Bangli Provinsi Bali	
IG Nyoman Guntur, Yahman, dan Widhiana H Puri	9
“Petani Penggarap dan Pengusaha Perkebunan”: Dinamika Konflik Agraria di Bandar Betsy, Kabupaten Simalungun, Sumatera Utara	
Dwi Wulan Pujiriyani dan Sutan Hasudungan Limbong	41
‘Dari Mangkuk Menjadi Piring’ (Studi Tata Kuasa Sumber Daya Agraria di Sekitar Danau Rawa Pening)	
Deden Dani Saleh, Slamet Muryono, dan M. Nazir Salim	81
Sinergi Kantor Pertanahan dengan Kelompok Tani dalam Memberdayakan Petani (Studi di Kabupaten Blora Provinsi Jawa Tengah)	
Aristiono Nugroho, Haryo Budhiawan, dan Tullus Subroto ...	131
Intervensi <i>Stakeholder</i> dalam Pelestarian Fungsi Hutan di Desa Kalimendong, Kecamatan Leksono, Kabupaten Wonosobo, Provinsi Jawa Tengah	
Tullus Subroto, Aristiono Nugroho, dan Panjang Suharto ...	145

Sus Yanti Kamil, Ketua Dewan Daerah Walhi Sultra, wawancara, 4 Oktober 2013

C. Website dan Koran

Aji Wihardandi, *Kaleidoskop Bencana Lingkungan 2012: Degradasi Hutan Melaju, Banjir Menerjang Manusia*, <http://www.mongabay.co.id/2012/12/28/kalesidoskop-bencana-lingkungan-2012-degradasi-hutan-melaju-banjir-menerjang-manusia/>
<http://cetak.kompas.com/read/2013/01/17/04154754/izin.tambang.meningkat.jelang.pemilu>, *Politik Ekologi – Izin Tambang Meningkatkan Jelang Pemilu*, Diunduh 25 Januari 2013.
http://www.theglobalreview.com/content_detail.php?lang=id&id=9057&type=10#.UQHauFIU-NY,
<http://www.bisnis-kti.com/index.php/2012/02/sengketa-ifishdeco-tidak-akan-hentikan-penambangan/>
Newswire, *Sengketa: Ifishdeco Tidak akan Hentikan Penambangan*, 9 Februari 2012
www.metrotvnews.com, *Empat Warga Bentrok di Lahan Tambang Nikel*, 13 Maret 2013
www.sultranews.com, *Konflik Sumber Daya Alam Seolah Tak Pernah Padam di Bumi Bombana*, 9 September 2013,
www.suarapembaruan.com, *Konflik Agraria, Komnas HAM Turunkan Tim Investigasi*, 30 Juli 2012

Kendari Ekspres, 20 Maret 2012
Kendari Ekspres, 9 Pemburuari 2012
Media Sultra, 14 Februari 2012
Media Sultra, 16 Januari 2012
Media Sultra, 22 Juli 2012

Penyelesaian Konflik Penguasaan dan Pemilikan Tanah di Atas Tanah Hak Pengelolaan

(Studi di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung)

Oleh:

Sukayadi, Sarjita, dan Rakhmat Riyadi

A. Pendahuluan

Permasalahan pertanahan merupakan isu yang selalu muncul dan selalu aktual dari masa ke masa, seiring dengan bertambahnya penduduk, perkembangan pembangunan dan semakin meluasnya akses berbagai pihak untuk memperoleh tanah sebagai modal dasar dalam berbagai kepentingan. Berbagai kasus pertanahan yang disebabkan oleh pengelolaan pertanahan dan muncul bersamaan dengan belum terjaminnya kepastian hak atas tanah. Dalam rentang satu dekade terakhir, berbagai kasus pertanahan di Indonesia cenderung mengalami peningkatan. Sebelum tahun 2007, tercatat jumlah kasus pertanahan di Indonesia tercatat 2.810 kasus.

Kota Bandar Lampung sebagai salah satu dari kota di Provinsi Lampung merupakan daerah/wilayah yang cukup banyak terjadi konflik dan sengketa pertanahan. Hal ini disebabkan Kota Bandar Lampung letaknya sangat strategis, sebagai daerah yang sedang berkembang dan merupakan daerah transit yang menghubungkan antara Pulau Jawa dengan Pulau Sumatera. Salah satu konflik

pertanahan di Kota Bandar Lampung yang bersifat vertikal dan hingga saat ini belum dapat diselesaikan adalah konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung. Konflik pertanahan yang belum tuntas atau selesai sebagaimana telah uraikan menjadi dasar sehingga penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai bagaimana penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung.

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana konstruksi hukum yang terjadi dalam penguasaan dan pemilikan hak atas tanah di atas HPL Pemda Provinsi Lampung di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung?; 2) Faktor-faktor apakah yang menyebabkan terjadinya konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas HPL Pemerintah Daerah Propvinsi Lampung di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung?; 3) Bagaimana upaya penyelesaian yang dilakukan dalam penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas HPL Pemda. Provinsi Lampung di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung?

Penelitian ini mengambil lokasi di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung, tepatnya diatas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung seluas 1.110.472 M². Pemilihan lokasi penelitian dilakukan berdasarkan fakta bahwa diatas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Tk.I Lampung tersebut, telah terjadi konflik penguasaan dan pemilikan tanah, dimana tuntutan warga masyarakat yang berada diatas tanah tersebut, mohon agar tanahnya dapat diberikan jaminan kepastian hukum yang berupa sertipikat hak atas tanah sampai saat ini belum dapat diproses oleh Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

Responden dalam penelitian ini adalah warga masyarakat yang menggarap/menduduki tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Tingkat I Lampung yang terletak di Kecamatan Sukarame, Kota

Bandar Lampung, berdomisili di wilayah Kecamatan Sukarame dan pejabat di lingkungan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung maupun Pejabat lainnya yang terlibat langsung dalam penyelesaian konflik penguasaan tanah diatas hak Pengelolaan Pemerintah Daerah Tingkat I lampung.

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, yaitu analisis data dengan menyeleksi dan memilih data yang menggambarkan sebenarnya di lapangan menurut kualitas dan kebenarannya. Data tersebut kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen. Data primer yang berupa angka akan disajikan dalam bentuk tabel untuk memudahkan deskriptif dan analisisnya. Data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (dokumen dan arsip) maupun peraturan perundang-undangan dihimpun secara sistematis dan dijadikan pedoman atau acuan dalam melakukan analisis.

B. Tinjauan Mengenai Peranan Hukum, Konflik, dan Ruang Lingkupnya

Pada hakekatnya hukum mengandung ide atau konsep-konsep dan dengan demikian dapat digolongkan pada sesuatu yang abstrak, yang terdiri atas keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Campur tangan hukum dalam kehidupan manusia di dalam masyarakat semakin luas. Efektivitas penerapan hukum menjadi semakin penting untuk dipertimbangkan. Oleh karena itu, hukum harus dijadikan instrumen dan institusi yang mampu berkerja secara efektif dalam masyarakat untuk mencapai ketertiban umum dan pada gilirannya menciptakan keadaan yang kondusif untuk mencapai keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan bagi masyarakat. Lebih dari itu, maka hukum diharapkan mampu menjalankan fungsinya sebagai sarana penyelesaian sengketa, sarana kontrol sosial, sarana *social engineering*, maupun sebagai sarana pen-distribusian keadilan.

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). Dalam Hukum Tanah Nasional, pengertian tanah lebih kepada pengertian yuridis, yaitu tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebageian tubuh yang ada di bawahnya dan sebagian dari ruang yang ada di atasnya (Boedi Harsono, 1999:253). 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. 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. Hak Pengelolaan pada dasarnya UUPA dalam menentukan macam hak atas tanah tidak bersifat tertutup, artinya UUPA masih membuka peluang adanya penambahan hak atas tanah selain yang ditentukan dalam Pasal 16 ayat 1). Hal ini dapat diketahui secara implisit dari Pasal 16 ayat (1) huruf H UUPA yang menyatakan bahwa hak-hak lain yang akan ditentukan undang-undang.

Pengertian Hak Pengelolaan dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu yang memberikan arti sebagai hak atas tanah dan hak menguasai dari negara. Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 Tahun 1967 sebagaimana diubah dengan PMDN Nomor 6 Tahun 1972, PMDN Nomor 5 Tahun 1973, PMDN. Nomor 5 Tahun 1974 dan PMDN No.1 Tahun 1977, UU 16 Tahun 1985 yang dinyatakan tidak berlaku dengan UU Nomor 20 Tahun 2011, UU Nomor 21 Tahun 1997 yang diubah dengan UU Nomor 20 Tahun 2000 tentang

BPHTB memberikan pengertian hak pengelolaan sebagai *hak atas tanah*, yang lebih cenderung bernuansa privat. Sedangkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996, PP Nomor 24 Tahun 1997, PP.Nomor 36 Tahun 1998 dan kemudian digantikan dengan PP Nomor 11 Tahun 2010, PMNA/Ka.BPN Nomor 9 Tahun 1997 memberikan pengertian hak pengelolaan sebagai *hak menguasai dari negara* yang sebagian kewenangan pelaksanaannya dilimpahkan kepada pemegang haknya. Di sini Hak Pengelolaan lebih bernuansa publik.

Tata Cara permohonan dan pemberian hak atas tanah diatur dalam PMNA/Ka.BPN.Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (sebagai pengganti PMDN Nomor 5 Tahun 1973) dan kewenangan pemberiannya diatur dalam PMNA/Ka.BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara (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.

Pengertian Konflik dan Ruang Lingkupnya

Pengertian konflik terdapat pula di dalam lampiran 01/Juknis/D.V/2007 Angka Romawi II Angka IV Keputusan kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah pertanahan yang menyebutkan bahwa konflik adalah perbedaan nilai, kepentingan, pendapat dan/atau persepsi antara warga atau kelompok masyarakat atau warga kelompok masyarakat mengenai status penguasaan dan/atau kepemilikan status penggunaan atau pemanfaatan bidang tanah tertentu oleh pihak tertentu atau status keputusan tata usaha negara menyangkut penguasaan, pemilikan dan penggunaan atau pemanfaatan atas bidang tanah tertentu serta mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya.

Pengertian konflik ditemukan pula dalam Pasal 1 butir 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Dalam ketentuan tersebut, dirumuskan bahwa konflik pertanahan yang selanjutnya disebut konflik adalah perselisihan pertanahan antara orang-perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang mempunyai kecenderungan atau sudah berdampak luas secara sosio-politis.

Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 2 Perkaban Nomor 1 Tahun 2011 dirumuskan sengketa pertanahan adalah perselisihan pertanahan antara orang-perseorangan, kelompok, golongan, organisasi, badan hukum, atau lembaga yang tidak berdampak luas secara sosio-politis. Sementara itu kasus pertanahan adalah sengketa, konflik atau perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan penyelesaian sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan/atau kebijakan pertanahan nasional (Pasal 1 butir 1 Perkaban Nomor 1 Tahun 2011).

C. Konstruksi Hukum Pemberian HPL atas nama Pemerintah Provinsi Lampung

Tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Provinsi Lampung seluas 1.110.472 M² terletak di kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung yang menjadi obyek penelitian ini, semula merupakan tanah eks/bekas Hak Guna Usaha (HGU) dan terdaftar Nomor 01/Blan PT.Way Halim yang telah berakhir haknya pada tanggal 24 September 1980. Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 26 Maret 1980 Nomor BTU.3.505/3-80 terhadap tanah bekas HGU PT.Way Halim seluas ± 1.000 Ha. tersebut telah diatur peruntukannya yaitu:

a. Diberikan kepada PT.Way Halim Permai dengan Hak Guna Bangunan (HGB) untuk keperluan pembangunan perumahan seluas lebih kurang 200 Ha;

- b. Diberikan kembali kepada PT.Way Halim dengan Hak Guna Usaha (HGU) untuk diusahakan sebagai tanah perkebunan, seluas lebih kurang 300 Ha;
- c. Disediakan/dicadangkan untuk pembangunan perumahan oleh Perum. Perumnas, seluas lebih kurang 40 Ha.
- d. Disediakan/dicadangkan untuk Proyek-proyek pembangunan Pemerintah Daerah Tk.I Lampung seluas lebih kurang 160 Ha., dan
- e. Diberikan kepada rakyat yang telah menggarap/menduduki atas sebagian tanah dari areal perkebunan Way Halim, seluas lebih kurang 300 Ha.

Terhadap tanah seluas lebih kurang 200 Ha, telah diberikan HGB kepada PT.Way Halim Permai berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Lampung Nomor AG.110/DA.67/SK/HGB/1981 tanggal 21 Agustus 1981 dengan lampiran Peta Situasi Nomor 6/1981 tanggal 30 Juli 1981 dan telah diterbitkan sertipikat HGB Nomor B.4/KD atas nama PT.Way Halim Permai.

Dalam perkembangannya pada tahun 1988/1989 tanah sertipikat HGB PT.Way Halim Permai Nomor B.4/KD seluas 200 Ha sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi No. 6/1981, dilakukan pengukuran, dan ternyata setelah dihitung luasnya melebihi 200 Ha. yaitu seluas 320 Ha. Terhadap kekeliruan dan kelebihan luas tersebut, berdasarkan Surat Kepala Badan Pertanahan Nasional yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung antara lain dinyatakan bahwa: Kepada PT.Way Halim Permai diberikan kembali tanah seluas 200 Ha, dan tanah selebihnya seluas 120 Ha. hendaknya segera diusulkan peruntukannya dengan memperhatikan kebutuhan tanah untuk keperluan Pemerintah/pembangunan, dengan memperhatikan kepentingan pihak-pihak yang memakai tanah secara sah.

Berdasarkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21-XI Tahun 1991 tanggal 24 April 1991 telah diberikan kembali HGB kepada PT.Way Halim Permai sebidang tanah negara seluas 200 Ha sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi Nomor 6/1981 tanggal 30 Juli 1981. Sedangkan untuk luas

yang 100 Ha., berdasarkan Keputusan Kepala BPN No.58/HPL/BPN/92 tanggal 22 Mei 1992 diberikan Hak Pengelolaan (HPL) kepada Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung seluas 1.100.472 M² sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi Nomor 13/1990 tanggal 18 April 1990 dan telah diterbitkan sertipikat HPLnya masing-masing yaitu: Nomor 01/SI seluas 626.391 M² Nomor 02/SI seluas 238.606 M² dan Nomor 03/SI seluas 21.275 M².

D. Faktor Penyebab Terjadinya Konflik Penguasaan Tanah HPL

D.1. Tidak Tertibnya Administrasi Pertanahan Dalam Proses Pemberian HPL

Atas permohonan Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Lampung tersebut telah diterbitkan Keputusan Kepala BPN tanggal 22 Mei 1992 Nomor 58/HPL/BPN/92 tentang Pemberian Hak Pengelolaan Atas nama Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung. Sesuai Risalah Pemeriksaan Tanah (RPT) tanggal 31 Mei 1990 Nomor BPN.230/KPBL20/PH/1990 di atas tanah yang dimohon oleh Pemda.Provinsi Dati I Lampung tersebut terdapat bangunan stadion/lapangan olah raga dan lain-lain. Secara yuridis Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung adalah sebagai pemegang HPL yang sah, namun sejak diberikannya HGB sejak tahun 1992 sampai saat dilakukannya penelitian ini, ternyata secara fisik tidak dapat mengelola dan menguasai tanahnya. Dengan diberikannya HPL kepada Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung atas tanah seluas 1.100.472 M² ternyata telah menimbulkan konflik penguasaan tanah antara Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung dengan warga masyarakat yang sudah sejak lama mendudukinya, sehingga diperlukan analisis yuridis mengenai pemberian HPL atas nama Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung.

Menurut penulis, untuk bisa menjamin terwujudnya kepastian hukum hak atas tanah seharusnya tanah yang dimohon haknya tersebut secara fisik dan yuridis *clear and clean*, artinya secara yuridis

surat bukti penguasaannya jelas dan secara fisik bidang tanahnya bersih dari penguasaan, pemilikan dan penggunaan serta pemanfaatan pihak lain. Sebagian tanah yang diajukan permohonan haknya oleh Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung, ternyata secara fisik telah dikuasai dan digarap oleh warga masyarakat, yang dilakukan secara turun temurun jauh sebelum tanah tersebut diberikan HPL kepada Pemerintah Provinsi Lampung, yang berarti secara fisik tanah tersebut tidak *clean and clear*. Karena secara fisik tanahnya tidak *clean*, maka walaupun diterbitkan sertipikat hak atas tanahnya, sudah pasti tidak dapat menjamin kepastian hukum bagi pemegang haknya. UUPA juga mengatur ketentuan mengenai hapusnya hak atas tanah yang terdapat dalam ketentuan Pasal 27, 34 dan 40 yang mengatur bahwa salah satu yang menyebabkan hapusnya hak atas tanah adalah karena tanahnya diterlantarkan. Dari analogi pasal-pasal tersebut berarti HM, HGU, HGB, HP dan sebagainya dapat hapus apabila diterlantarkan. Untuk dapat memperoleh hak atas tanah seharusnya tidak hanya didasarkan penguasaan yuridis saja, akan tetapi jauh lebih penting adalah penguasaan fisik bidang tanahnya. Apabila sejak awal permohonan hak atas tanah secara yuridis mempunyai alas hak atau bukti kepemilikan dan secara fisik bidang tanah yang dimohon itu telah dikuasai serta tidak dalam sengketa dengan pihak lain, maka dalam pemberian haknya dipastikan dapat menjamin kepastian hukum. Tidak tertibnya administrasi pertanahan dalam proses penerbitan sertipikat Hak Pengelolaan atas nama Pemerintah Provinsi Lampung tersebut di atas, adalah merupakan salah satu faktor penyebab yang dapat mendorong timbulnya konflik penguasaan tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung. Secara yuridis memang Pemerintah Provinsi Lampung adalah sebagai pemegang hak yang sah dengan diterbitkannya sertipikat HPL. Akan tetapi dikarenakan dalam proses penerbitannya dilakukan dengan cara melanggar berbagai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka sertipikat-sertipikat HPL atas nama Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung tersebut tidak mempunyai jaminan kepastian hukum.

D.2. Penguasaan Tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung

Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung sebagai pemegang HPL No.01/SI, No.02/SI dan No.03/SI atas tanah seluas 110.0472 Ha yang terletak di wilayah Kecamatan Sukarame, kenyataan di lapangan secara fisik tidak dapat menguasai dan mengelola sesuai peruntukannya, karena tanahnya telah dikuasai warga masyarakat dan telah berbentuk pemukiman yang padat penduduk. Kewajiban dari pemegang hak atas tanah adalah sebagaimana tersirat dalam Pasal 6 UUPA yang menyatakan bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial, Pasal 15 dan Pasal 52 ayat (1) UUPA yaitu kewajiban untuk memelihara tanah yang dihaki. Kondisi dimana Pemerintah Provinsi Lampung sebagai pemegang HPL yang sah secara fisik tidak dapat menguasai dan menggunakan tanah sesuai peruntukannya, maka secara yuridis Pemerintah Provinsi Lampung telah menelantarkan tanahnya karena tidak dapat memenuhi kewajiban-kewajiban yaitu memelihara tanah yang dihakinya (Pasal 15 dan 52 ayat 1 UUPA) dan kewajiban untuk tidak menelantarkan tanahnya sebagaimana diatur dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

D.3. Penguasaan dan Penggarapan oleh Masyarakat

Informasi mengenai penguasaan dan penggarapan tanah yang dilakukan oleh masyarakat, diperoleh dari berbagai data baik data primer maupun sekunder. Berdasarkan surat pengaduan dari masyarakat tanggal 1 September 1995 dinyatakan bahwa berdasarkan saksi sejarah, Tua-tua Kampung/Desa, masyarakat telah menguasai dan menggarap tanah tersebut dilakukan secara turun temurun sejak tahun 1942, dimana sebagian dari areal tanah tersebut telah dijadikan daerah pemukiman dan sebagian lagi berupa sawah/ladang sebagai sumber penghidupannya. Informasi langsung mengenai penguasaan/penggarapan tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung oleh warga masyarakat, diperoleh dari nara sumber Bapak Suprianto bertempat tinggal Kelurahan Waydadi, Kecamatan Sukarame. Dalam wawancara

peneliti dengan narasumber, menyatakan bahwa Sdr. Suprianto telah tinggal di lokasi tersebut sejak tahun 1994 dan memperoleh tanah tersebut berdasarkan ganti rugi garapan. Oleh karena itu, Sdr. Suprianto berada di atas tanah negara yang peruntukannya memang untuk rakyat yang menggarap sesuai pembagian dari surat Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Maret 1980. Bukti bahwa ia sebagai pihak yang menguasai secara sah, yaitu dibuktikan dengan dikeluarkannya Surat Keterangan Pemakaian/Penggarapan Tanah Negara tanggal 24 Nopember 2005 Nomor 592.2.183.18.71.08.1005. XI.2005 atas nama Suprianto yang ditandatangani oleh Lurah Way Dadi dan diketahui oleh Camat Sukarame. Menurut narasumber sebagian besar warga masyarakat disini telah memiliki bukti-bukti pemilikan berupa Surat keterangan pemakaian Tanah Negara yang ditandatangani Lurah Way Dadi dan diketahui Camat Sukarame.

Sihamanto, S.H., MM. (mantan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung), dalam wawancara tanggal 11 April 2013 mengatakan bahwa belum dilakukannya penerbitan sertipikat yang diajukan oleh masyarakat diatas bekas tanah HPL Pemerintah Provinsi daerah Tingkat I Lampung adalah dikarenakan belum adanya pelepasan dari Pemerintah Proipinsi Daerah Tingkat I Lampung, Pendapat lain disampaikan oleh Watoni, S.H, salah satu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Lampung, dalam wawancara pada tanggal 18 April 2013, nara sumber menyatakan bahwa dalam rangka penyelesaian tanah HPL atas nama Pemerintah Provinsi Lampung yang kenyataan di lapangan telah menjadi pemukiman padat, haruslah dilakukan dengan arif dan bijaksana. Apabila nantinya akan dilepaskan kepada masyarakat yang menempati, pelaksanaannya haruslah dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan,

E. Kendala Yang Dihadapi Dalam Penyelesaian Konflik Penguasaan tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung.

E.1. Perbedaan Persepsi Mengenai Penguasaan Tanah

Para pihak yang berkonflik mempunyai persepsi atau pandangan yang berbeda dalam memahami status tanah yang dikuasainya. Adanya perbedaan pandangan atau pemahaman tersebut, mengakibatkan pengakuan yang berbeda mengenai tanah HPL seluas 110,0472 Ha yang terletak di Kecamatan Sukarame. Di satu sisi pihak Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung sebagai pemegang sertipikat HPL No.B01/SI s/d No.02/SI dan No.03/SI dengan luas tanah seluruhnya 110,0472 Ha. merasa sebagai pemegang hak yang sah dimana tanah tersebut merupakan asset Pemerintah Daerah Lampung, sehingga untuk melepaskannya kepada masyarakat haruslah dengan persetujuan DPRD Lampung dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dengan berpandangan demikian, maka keberadaan masyarakat yang telah menguasai/menggarap diatas tanah HPL seluas 110.0472 Ha. tersebut dianggap menggarap/menduduki tanah Pemerintah Provinsi Lampung. Di sisi lain, warga masyarakat mempunyai persepsi dan pandangan sendiri atas penguasaan dan pengாரapan atas tanah yang mereka lakukan. Menurut warga masyarakat tanah yang mereka kuasai itu merupakan tanah perkebunan Way Halim, yang dilakukan secara terus menerus dan turun temurun sejak tahun 1942, dimana dalam perkembangannya sebagian kepemilikan itu dilakukan dengan cara jual beli, ganti rugi garapan dan sebagainya.

Masyarakat berpendapat bahwa tanah yang mereka kuasai adalah merupakan tanah Negara yang diberikan kepada masyarakat, maka penguasaan dan pengாரapan yang dilakukan adalah sah dan tidak melanggar hukum. Adanya anggapan bahwa mereka berada diatas tanah HPL-nya Pemerintah Provinsi Lampung, masyarakat mempunyai pandangan sendiri, bahwa masyarakat menguasai/menggarap pada areal tersebut, jauh sebelum sertipikat HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung itu diterbitkan.

Menurut penulis, konflik dapat terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang atau persepsi dalam memahami sesuatu masalah. Dalam konflik penguasaan tanah Negara HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung, terjadi perbedaan persepsi antara Pemerintah Provin Lampung di satu pihak dengan masyarakat di lain pihak mengenai penguasaan atas tanah Negara. Di lain pihak Pemerintah dalam memberikan kepastian hukum selalu berdasarkan pada ketentuan hukum positif (*legal positivistic*) atau peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang pertanahan, dimana terhadap tanah-tanah di areal tersebut, dianggap masih ada permasalahan dengan bekas pemegang hak, maka proses pen-sertipikatannya belum dapat dilakukan.

E.2. Perbedaan Kepentingan

Pembagian tanah negara eks HGU PT.Way Halim sebagaimana diatur dalam Surat Menteri Dalam Negeri Nomor BTU.3/505/3-80 tanggal 26 Maret 1980 tanpa dilampiri sket/peta lokasi, sehingga batas-batas pembagiannya tidak jelas, terutama tanah seluas lebih kurang 300 Ha yang diberikan kepada rakyat yang telah menggarap/menduduki sebagaian areal perkebunan PT. Way Halim. Dilain pihak terhadap pembagian-pembagian lainnya telah jelas karena telah dilakukan pengukuran antara lain untuk Perum-Perumnas, untuk Proyek-Proyek Pembangunan Pemerintah Daerah Tk.I Lampung. Menurut Pemerintah Daerah tanah seluas lebih 300 Ha untuk rakyat itu terletak di beberapa lokasi sesuai pengாரapan sebelum tahun 1980 seperti di Umbul Rakop, Umbul Mentok dan Umbul Dadi, namun berapa luas tanah pada lokasi-lokasi tersebut belum pernah dilakukan pengukuran. Disisi lain warga masyarakat berpendapat sesuai Surat Menteri Dalam Negeri No.BTU.3/505/3-80 tanggal 26 Maret 1980 tanah yang diperuntukan rakyat adalah seluas lebih kurang 300 Ha, dan tanah-tanah yang telah mereka duduki/garap itu adalah sebagian dari yang 300 Ha.

Berkaitan dengan kondisi tersebut, maka warga masyarakat merasa dirinya tidak menduduki tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung tetapi merasa menduduki tanah negara yang memang diperuntukan bagi warga masyarakat sebagaimana

dimaksud surat Menteri Dalam Negeri Nomor BTU.3/505/3.80 tanggal 26 September 1980. Adanya perbedaan kepentingan dalam pelaksanaan pengukuran selama ini menjadikan salah satu kendala dalam rangka penyelesaian konflik penguasaan tanah HPL Pemerintah Provinsi daerah Tingkat I Lampung, karena tanah seluas lebih kurang 300 Ha yang diperuntukkan untuk rakyat sampai saat ini tidak jelas lokasinya

F. Upaya Penyelesaian Konflik Penguasaan Tanah HPL

Upaya penyelesaian konflik, berhasil tidaknya akan ditentukan oleh cara penyelesaiannya. Untuk mengetahui bagaimana bentuk penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah bekas HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung dapat dilakukan dengan analisis teori penyelesaian konflik. Menurut teori penyelesaian konflik, ada 2 (dua) cara untuk menyelesaikan suatu konflik yaitu melalui lembaga peradilan (*litigasi*) dan dengan cara di luar lembaga peradilan (*nonlitigasi*).

Upaya penyelesaian konflik antara Pemerintah Provinsi Lampung dengan warga masyarakat, pada awalnya dilakukan melalui pengaduan-pengaduan formal yang disampaikan kepada instansi terkait antara lain Pemerintah Kota Bandar Lampung, Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, Pemerintah Provinsi Lampung, DPRD Provinsi Lampung dan sebagainya, baik untuk memperoleh hak atas tanah maupun bantuan penyelesaian konflik tersebut.

Menurut penulis, warga masyarakat cukup aktif dalam mengupayakan penyelesaian konflik mengenai penguasaan tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung, antara lain dibuktikan dengan berbagai macam bentuk surat pengaduan kepada instansi terkait seperti Pemerintah Kota Bandar Lampung, Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung, Gubernur Lampung, DPRD Provinsi Lampung dan sebagainya. Upaya Penyelesaian yang telah dilakukan antara lain:

a. Bahwa dalam rangka penyelesaian masalah tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung yang terletak di kecamatan

Sukarame, masyarakat yang menguasai/menggarap tanah tersebut telah membentuk Kelompok Masyarakat Sadar Tertib Pertanahan (Pokmasdartibnah) dengan ketuanya Hi. Chaidir Nasution dan sekretaris Hi. Darmi Ujang. Harapannya Pokmasdartibnah tersebut adalah sebagai wakil dari warga masyarakat, untuk melakukan berbagai upaya agar ada penyelesaian antara warga masyarakat dengan Pemerintah provinsi lampung berkaitan dengan tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tk.I Lampung, sehingga tanah tersebut dapat disertipikatkan atas nama warga masyarakat.

- b. Berdasarkan surat Walikota Bandar Lampung tanggal 20 Maret 2006 Nomor 590/314/02.1/2006 yang ditujukan kepada Gubernur Lampung yang pada intinya menyatakan bahwa kenyataan di lapangan sejumlah lebih kurang 3.173 Kk atau lebih kurang sebanyak 15.676 jiwa telah menempati tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung. Berkenaan dengan hal tersebut mohon kiranya kepada masyarakat yang menempati dapat diterbitkan sesuatu hak di atas tanah HPL Pemerintah Provinsi lampung tersebut.
- c. Berdasarkan surat Gubernur Lampung tanggal 18 September 2007 Nomor 028/1955/10.B/2007 yang ditujukan kepada Walikota Bandar Lampung antara lain menyatakan bahwa: Apabila disetujui untuk dilepaskan kepada masyarakat, maka proses pelaksanaannya harus sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanah dengan dibebani biaya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- d. Surat Walikota Bandar Lampung tanggal 7-12-2009 Nomor 590/1429/02.1/2009, bahwa Tim yang dibentuk oleh pemerintah Kota Bandar Lampung telah melaksanakan identifikasi dan inventarisasi tanah HPL Pemerintah provinsi Lampung sejak bulan Juni 2009 s/d November 2009 dengan hasil : terdapat 1.777 bidang tanah yang telah dikuasai oleh warga masyarakat di Kelurahan Waydadi dan kelurahan Harapan Jaya, Kecamatan Sukarame.
- e. Surat Keputusan Gubernur lampung No.G/34/B.X/HK/2010 tanggal 22 Januari 2010 telah dibentuk Tim Koordinasi

Penyelesaian Asset Tanah HPL milik Pemerintah Provinsi Lampung di kelurahan Way Dadi dan Kelurahan Harapan Jaya, Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung.

G. Penutup

Proses penerbitan HPL atas nama Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung, tidak dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundangan-undangan yang berlaku, dimana terhadap tanah-tanah yang telah dikuasai/digarap oleh warga masyarakat tidak dilakukan penyelesaian terlebih dahulu atau dikeluarkan (*dienclave*). Hal ini sebagai akibat tidak tertibnya administrasi pertanahan dalam proses penerbitan HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung. Akibat selanjutnya adalah sertipikat HPL yang diterbitkan tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak.

Masyarakat yang menguasai/menggarap tanah diatas HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung mempunyai pandangan atau merasa bahwa mereka menggarap/menduduki tanah tersebut sebagai suatu perbuatan hukum yang sah karena tanah yang digarap adalah tanah negara bekas HGU PT.Way Halim yang berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor: BTU.3.505/3-80 Tanggal 26 Maret 1980 tanah tersebut memang diberikan kepada masyarakat yang telah menggarap/menduduki.

Bahwa dalam menyelesaikan masalah tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung kendala yang dihadapi antara lain: disatu pihak warga masyarakat beranggapan bahwa tanah tersebut merupakan tanah negara bekas HGU PT.Way Halim, yang peruntukannya memang diberikan kepada masyarakat, sedangkan di lain pihak Pemerintah Provinsi Lampung merasa sebagai pemegang hak yang sah karena tanah tersebut telah bersertipikat HPL atas nama pemerintah Provinsi daerah Tingkat I Lampung, dimana tanah tersebut telah masuk dalam daftar aset Pemerintah Provinsi Lampung.

Untuk menjamin kepastian hukum bagi warga masyarakat yang telah menguasai/menggarap tanah HPL Pemerintah Provinsi

Lampung sebaiknya kepada masyarakat diberikan HGB diatas HPL. Dengan pemberian HGB diatas HPL kepada warga masyarakat, maka penyelesaiannya dapat segera dilaksanakan karena prosedurnya tidak memerlukan waktu lama yaitu cukup adanya persetujuan dari Pemerintah Provinsi Lampung tanpa melalui persetujuan DPRD Lampung karena bukan merupakan pelepasan aset. Tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung tetap tercatat dalam daftar aset Pemerintah Provinsi Lampung.

Bahwa dalam rangka penyelesaian melalui cara pemberian HGB diatas HPL kepada masyarakat tersebut, Pemerintah Provinsi Lampung maupun Pemerintah Kota Bandar Lampung dengan melibatkan Kantor Pertanahan maupun Kanwil BPN Provinsi Lampung perlu melakukan sosialisasi secara intensif dan maksimal kepada masyarakat agar masyarakat dapat memahami dan mengerti, yang akhirnya dapat menyadari mau menerima penyelesaian yang demikian.

Daftar Pustaka

- Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. 2012. *Materi Sidang Komisi Rapat Kerja Nasional*. Jakarta: Panitia Rakernas BPN RI.
- Boedi Harsono. 1999. *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*. Jakarta: Djambatan.
- Butt, Peter. 2001. *Land Law*. Fourth Edition. NSW Australia: Law Book Co.
- Dean G.Pruitt dan Jeffrey Z.Rubin. 2004. *Teori Konflik Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Emirzon, Joni, 2001, *Alternatif Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan (Negoisasi, Mediasi, Konsiliasi, Arbitrase)*, Jakarta PT. Gramedia Pustaka Utama,
- Harsono, Boedi. 1970. *Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya – Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan.

- _____, 1981. *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Penerbit Djambatan.
- _____, 1999. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Penerbit Djambatan
- Hutagalung, Arie Sukanti dan Sitorus, Oloan. 2011. *Seputar Hak Pengelolaan*. Yogyakarta: STPN Press.
- Irianto, Catur. 2013. *Penyelesaian Sengketa Atas Tanah HGB Di Atas HPL Dalam Sistem Peradilan Indonesia*. Majalah Varia Hukum Tahun XXVII No. 326 Januari 2013.
- Lili Rasjidi. 1993. *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Murad Rusmadi. 1991. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Alumni.
- _____, 2007. *Menyingkap Tabir Masalah Pertanahan, Rangkaian Tulisan dan materi Ceramah*. Bandung: Mandar Maju.
- Soetiknjo Iman. 1983. *Politik Agraria Nasional*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sarjita. 2005. *Teknik dan Strategi Mengelola Sengketa Pertanahan*. Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka.
- _____, 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*. Bandung: PT. Citra Aditya Abadi.
- Sumarjono, Maria, S.W. 1982. *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Tanah*. Fakultas Hukum Agraria Universtas Gajah Mada.
- _____, 2008. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- _____, Ismail, Nurhasan, dan Isharyanto. 2008. *Mediasi Sengketa Tanah, Potensi Penerapan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) di Bidang Pertanahan*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara.
- 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.