

LAPORAN PENELITIAN

PENYELESAIAN KONFLIK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH DI ATAS TANAH HAK PENGELOLAAN

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

Peneliti :

Sukayadi
Sarjita
Rachmad Riyadi

**BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK
INDONESIA**

**SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN
NASIONAL**

YOGYAKARTA

2013

HALAMAN PENGESAHAN

Laporan Penelitian

**PENYELESAIAN KONFLIK PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH
DI ATAS HAK PENGELOLAAN**

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

Peneliti :

Sukayadi

Sarjita

Rachmad Riyadi

Laporan penelitian ini telah diseminarkan pada pada seminar Hasil Penelitian pada tanggal 8 Juli 2013.

Sebagai laporan Hasil Penelitian.

disetujui dan disahkan :

An.Ketua STPN

Mengetahui :

Tim Evaluasi Penelitian,

Kepala PPPM

Prof.Dr.PM.Laksono, M.A.

IG. Nyoman Guntur, A.Ptnh., M.Si.

BADAN PERTANAHAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

2013

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i	
Halam Pengesahan	1i	
Kata Pengantar	lii	
Daftar isi	Iv	
Daftar Gambar	V	
Daftar Lampiran	vi	
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A...Latar Belakang Masalah	1
	B...Rumusan Permasalahan	3
	C...Tujuan Penelitian	3
	D.. Kegunaan Penelitian	3
BAB II	TINJAUAN PUSTAKA	5
	A. Peranan Hukum	5
	B. Hak Atas Tanah	5
	C. Hak Pengelolaan	7
	D. Penguasaan dan Pemilikan	10
	E. Ruang Lingkup Konflik Pertanahan	14
BAB III	METODE PENELITIAN	19
	A...Jenis Penelitian	19
	B...Lokasi Penelitian	19
	C...Objek Penelitian	19
	D.. Jalannya Penelitian	19
	E...Teknik Pengumpulan Data	20
	F... Teknik Analisis Data	20
BAB IV	GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN	21
	A. Gambaran Geografis Kota Bandar Lampung	21
	B. Gambaran Geografis Kecamatan Sukarame dan Desa Waydadi	23
BAB V	KONSTRUKSI HUKUM PENEGUASAAN HPL	26
	A. Sejarah Lahirnya HPL 01/SI, 02/SI, 03/SI	26
	B. Faktor Penyebab Terjadinya Konflik Penguasaan HPL	28

	C. Kendala yang Dihadapi Dalam Penyelesaian Konflik Penguasaan HPL	35
	D. Upaya Penyelesaian Konflik Penguasaan HPL	38
BAB VI	KESIMPULAN DAN SARAN	42
	A. Kesimpulan	42
	B. Saran	43
	Daftar Pustaka	

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang

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 kegiatan manusia baik masa lalu, saat ini maupun masa mendatang. Dalam perkembangannya, tanah tidak hanya berdimensi fisik tetapi mempunyai sifat yang beragam yaitu ekonomi, sosial, budaya, politik dan pertahanan keamanan, 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 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. Permasalahan pertanahan dimaksud dapat berupa pengaduan masyarakat yang diajukan secara langsung, tertulis, bahkan tidak jarang dilakukan melalui unjuk rasa. Disamping itu terdapat juga perkara pertanahan yang disampaikan melalui gugatan di Pengadilan.

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. Dari jumlah tersebut, konflik dan sengketa pertanahan yang terjadi didominasi oleh sengketa penguasaan dan kepemilikan tanah yang mencapai lebih dari 60% kasus. Pada tahun 2007, jumlah kasus yang tercatat meningkat lebih dari dua kali tahun sebelumnya yakni mencapai 7.491 kasus (BPN, 2009). Data terakhir yang dirilis BPN pada tahun 2012 menunjukkan peningkatan yang *significant*, tercatat sejumlah 7.196 kasus pertanahan pada awal tahun 2012, dan yang dapat diselesaikan sampai akhir Desember 2012 sebanyak 4.291 kasus. Dengan demikian pada awal Januari 2013 masih terdapat 2.905 kasus pertanahan yang menjadi beban BPN RI untuk diselesaikan. (BPN RI, 2012: 3)

Kota Bandar Lampung sebagai salah satu dari kota di Provinsi Lampung merupakan daerah/wilayah yang cukup banyak terjadi konflik dan sengketa pertanahan. Hal tersebut dikarenakan Kota Bandar Lampung letaknya 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 di Kota Bandar Lampung yang bersifat konflik vertikal dan sudah berlangsung cukup lama, yang hingga saat ini belum dapat diselesaikan adalah konflik penguasaan dan kepemilikan tanah di atas Hak Pengelolaan (HPL) Pemerintah Daerah Provinsi Lampung, di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung. Konflik tersebut, berkaitan dengan tanah eks.HGU PT.Way Halim seluas 1000 Ha. yang diperuntukkannya dan telah diatur berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri No.BTU.3/505/3-80 tanggal 26 Maret 1980. 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, Propinsi Lampung.

Permasalahan terkait pengaturan yang masih bersifat sporadis dan fragmentaris serta pemaknaan Hak Pengelolaan (HPL) dalam UUPA yang masih belum sepenuhnya dikenali dan dipahami (belum tuntas) oleh jajaran birokrasi pertanahan, masyarakat dan penegak hukum menurut Oloan Sitorus (2011: 1-2) sudah berlangsung sejak kemerdekaan. Kesalahan atau kekeliruan dalam memaknai isi dan sifat HPL dikhawatirkan akan menimbulkan kesalahan-lanjutan lainnya ketika memaknai berbagai aspek dan hakekat HPL.

B. Permasalahan

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?.

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui:

1. Bagaimana konstruksi hukum yang terjadi sehubungan dengan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah tanah di atas HPL Pemda Provinsi Lampung di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung.
2. Faktor apakah yang menjadi penyebab konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas tanah HPL Pemda.Provinsi Lampung di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung.
3. Upaya penyelesaian seperti apa yang telah dan sedang serta akan dilakukan dalam rangka penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas HPL. Pemda.Provinsi Lampung, di kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Propvinsi Lampung oleh BPN RI, Cq Kantor Wilayah BPN Provinsi Lampung dan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung.

D. Kegunaan Penelitian

1. Sebagai sumbangan pemikiran dan bahan masukan bagi perkembangan Hukum Pertanahan (Agraria) pada umumnya dan khususnya dalam rangka penyelesaian konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas tanah Hak Pengelolaan.
2. Sebagai bahan masukan atau pertimbangan bagi Pemerintah maupun Pemerintah Daerah, instansi Badan Pertanahan Nasional dan masyarakat dalam rangka menyelesaikan konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas Hak Pengelolaan Pemda.Provinsi Lampung di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung.

BAB II

Tinjauan Pustaka

A. Peranan Hukum

Pada hakekatnya hukum itu 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 pendistribusian keadilan. Sehubungan fungsi hukum Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa hukum akan mampu memainkan perananan positif dalam hal:

1. Menciptakan lembaga-lembaga hukum baru yang melancarkan dan mendorong pembangunan.
2. Mengamankan hasil-hasil yang diperoleh.
3. Pengembangan keadilan untuk pembangunan
4. Pemberian legitimasi terhadap perubahan-perubahan.
5. Penggunaan hukum untuk melakukan perombakan-perombakan.

6. *Peranan dalam penyelesaian sengketa/perselisihan; dan*
7. Pengaturan kekuasaan pemerintah.

B. Hak Atas Tanah

1. Pengertian dan Jenis 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).

Dalam Hukum Tanah Nasional, pengertian tanah lebih kepada pengertian yuridis, yaitu tanah adalah permukaan bumi, yang dalam penggunaannya meliputi juga sebagian tubuh bumi 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.

2. Terjadinya Hak Atas Tanah

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).

4. Kewenangan dan kewajiban yang ada pada hak atas tanah.

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.

C. Hak Pengelolaan

1. Pengertian 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.

Hak Pengelolaan tidak termasuk salah satu hak sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, tetapi adanya Hak Pengelolaan ini bersumber dari penjelasan umum UUPA pada angka romawi II (2) alinea keenam yaitu kekuasaan Negara atas tanah yang tidak dipunyai dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lainnya adalah lebih luas dan penuh. Dengan berpedoman pada tujuan yang disebutkan di atas,, Negara dapat memberikan tanah yang demikian dengan sesuatu hak oleh seseorang atau pihak lain kepada seseorang atau badan-badan dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya.

Hak pengelolaan adalah gempilan dari hak menguasai oleh Negara, dimana sesuai dengan tujuannya Hak pengelolaan tidak dapat dialihkan kepada pihak lain. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973, Hak Pengelolaan dapat diberikan kepada Departemen dan Jawatan Pemerintah, Badan-badan Hukum yang ditunjuk Pemerintah (misalnya Perusahaan Perumahan Nasional (Perum Perumnas), Badan-badan Otorita dan lain-lain). Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu selama tanah dimaksud diberikan untuk kepentingan penerima hak, dengan demikian berarti waktunya tidak terbatas dan setiap kali sesuatu hak yang ada di atasnya berakhir, maka Pemegang Hak pengelolaan itu kembali mempunyai hubungan hukum sepenuhnya dengan hak-hak yang timbul dari hak Pengelolaan tersebut.

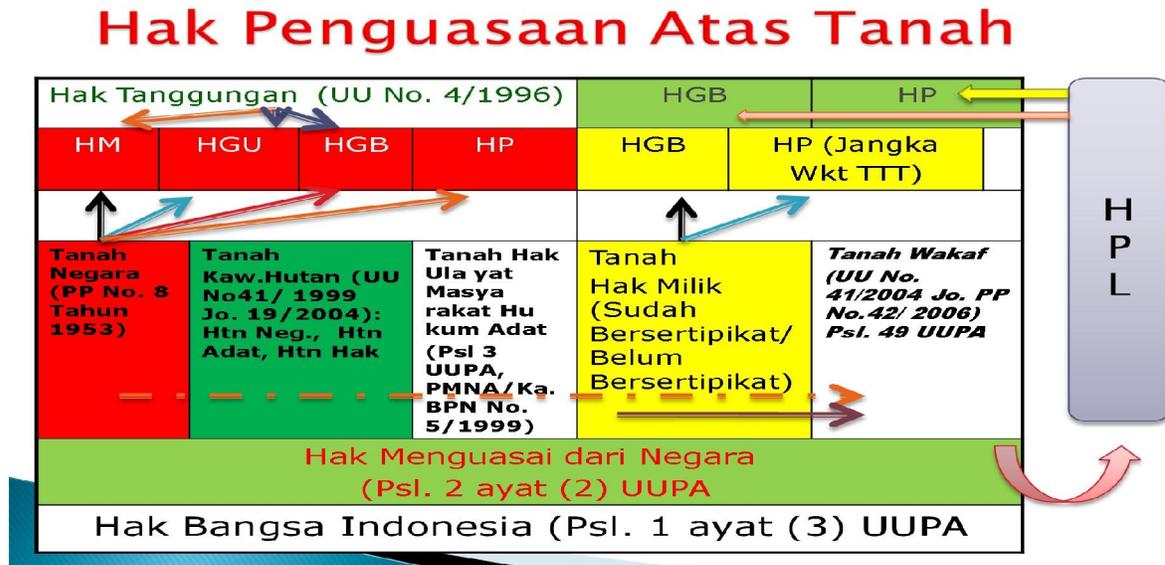
Pengertian Hak Pengelolaan dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu yang memberikan arti sebagai hak atas tanah dan hak menguasai dari negara. Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 9 Tahun 1965, Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 1 Tahun 1967 sebagaimana diubah dengan PMDN Nomor 6 Tahun 1972, PMDN Nomor 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 pelaksanaanya dilimpahkan kepada pemegang haknya. Di sini HPL lebih bernuansa publik.

Hak atas tanah dan hak menguasai dari negara merupakan suatu hal yang berbeda, dimana untuk mengkaji apakah hak pengelolaan itu merupakan suatu hak atas tanah (bernuansa privat) atau hak menguasai dari negara (yang bernuansa publik), dapat dilihat dari kewenangan yang dimiliki pemegang hak pengelolaan.

Dengan memperhatikan uraian di atas, maka konstruksi hukum posisi Hak Pengelolaan (HPL) dalam penguasaan hak atas tanah menurut UU Nomor 5 Tahun 1960 dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 1: Struktur Penguasaan Tanah Dalam UUPA



2. Prosedur Pemberian Hak Pengelolaan.

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.

Secara garis besar prosedur pemberian hak Pengelolaan adalah sebagai berikut :

- a. Pemohon mengajukan permohonan tertulis kepada kepala BPN RI melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
- b. Setelah menerima permohonan, Kepala Kantor Kabupaten/Kota memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik.
- c. Selanjutnya Kepala Kantor Pertanahan memerintahkan kepada Panitia Pemeriksaan Tanah A untuk memeriksa permohonan tersebut dan dituangkan dalam Risalah Panitia Pemeriksaan Tanah A
- d. Dalam hal pemberian haknya tidak dilimpahkan kepada Kakanwil.BPN. Provinsi, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menyampaikan berkas permohonan hak tersebut kepada Kepala BPN RI melalui Kakanwil BPN disertai dengan pendapat dan pertimbangannya.

D. 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.

Peter Butt (2001: 8), pengertian tanah secara umum didefinisikan sebagai luasan fisik dari permukaan bumi yang ada luasan tertentu dalam sebuah area tertentu, dimana kepemilikan atas tanah tersebut dibuktikan dengan sebuah dokumen yang disebut "*title deed*". Selanjutnya oleh But dikatakan pula, bahwa jarang ada sebuah

dokumen kepemilikan tanah yang menggambarkan luasan di atas atau di bawah permukaan tanah dari kepemilikan itu.

Tanah dalam pengertian hukum tidaklah demikian. Tanah adalah tidak terbatas sekadar permukaan bumi, tetapi termasuk di bawah dan di atas permukaan bumi, tidak juga dibatasi sesuatu yang padat, tetapi dapat meliputi suatu benda cair dan gas.

Konsep tanah menurut Peter Butt (2001: 8-9), tanah mempunyai tiga dimensi ruang sebagaimana dinyatakan:

“land is an area of three dimensioned space, its identified by natural or imaginary points located by reference to the earth’s surface, or may be the wholly above it or wholly below it. It may have physical contents or it may be void, for any three dimensioned quantum of space-even air space-can be “land”. If it has contents that are fixed in position, those fixed contents are part of the “land”. But the “land” is more than those fixed contents. The contents of the space may be physically severed, destroyed or consumed, but the space itself-and so the “land” remains. In this sense, the land is indestructible. It is also immovable”.

Rasjidi (1993: 81) menyatakan bahwa terdapat perbedaan antara hak milik dan hak untuk menguasai suatu benda. Hak milik bersifat permanen, sedangkan hak menguasai, jika tidak disertai hak kepemilikan atas benda tersebut bersifat sementara. Hak milik menunjuk kepada suatu ketentuan hukum dari suatu sistem hukum, sedangkan hak menguasai suatu benda menunjukkan adanya fakta bahwa terdapat hubungan antara manusia dan benda. Dengan demikian, maka menguasai merupakan konsep prahukum. Konsep menguasai (*possession*) mensyaratkan

adanya fakta penguasaan yang nyata terhadap suatu benda, dan adanya keinginan yang kuat untuk menggunakan atau memanfaatkan kekuasaan yang ada bagi dirinya. Sementara pemilikan adalah memiliki hak, dalam arti merupakan suatu klaim yang bersifat memaksa terhadap suatu kegunaan atau manfaat sesuatu, baik itu hak untuk ikut menikmati sumber umum maupun suatu hak perorangan atas harta benda tertentu.

Satjipto Rahardjo (1991: 62) mengatakan, bahwa 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 dilakukantanpa persetujuan penguasaa 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, sebagai berikut:

- a. Pemilik mempunyai hak untuk memiliki barangnya. Ia meungkin 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 terbuya 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 lain, 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 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 *posesio* (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 mnguasai 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 jaul beli, tukar-menukar, atau peberian /hibah, dan tidak sekedar serah terima penguasaan. Secara lebih tegas lagi, bahwa penguasaan merupakan awal timbulnya pemilikan (*proprty*), dimana arti dariu milik itu sendiri melekat adanya hak, sehingga dapat dibedakan adanya istilah *private property* untuk menunjukan milik pribadi dan *public property* untuk mnenujkan 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 subjek. 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*.

Filosofi perbedaan pengertian antara hak penguasaan dengan hak milik sebagaimana dikemukakan oleh A.K. Sarkar tersebut di atas, oleh Pemerintah Indonesia diikuti dan diterapkan/.diimplementasikan dalam perumusan ketentuan Pasal 24 ayat (2) huruf a dan b PP Nomor 24 Tahun 1997 Jo. Pasal 61 ayat (1) s/d ayat (5) untuk pendaftaran tanah sistemik, dan Pasal 76 ayat (3) untuk pendaftaran tanah sporadik dari PMNA/K. BPN Nomor 3 Tahun 1997. Dalam ketentuan tersebut, hanya dengan bukti penguasaan fisik selama 20 tahun berturut-turut atau lebih yang didukung oleh iktikad baik pemagangnya, sudah dapat dijadikan bukti kepemilikan hak atas tanah.

E. 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 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*. Lain lagi dengan 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).

Dengan memperhatikan definisi sengketa, konflik dan kasus pertanahan sebagaimana diuraikan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa ruang lingkup konflik pertanahan merupakan sub/bagian dari kasus pertanahan, mengingat bahwa kasus pertanahan meliputi, konflik, sengketa dan perkara pertanahan.

2. Penyelesaian Konflik HGB di Atas Hak Pengelolaan (HPL)

Untuk memberikan gambaran tentang penyelesaian konflik pemberian Hak Guna Bangunan (HGB) di atas tanah Hak Pengelolaan dapat disajikan 2 contoh kasus yaitu:

a. Hak Pengelolaan di Kawasan Ancol (Yulistriani: 2009)

Di kawasan Ancol, PT. Pembangunan Jaya Ancol, Tbk., selaku perpanjangan tangan dari Pemda DKI Jakarta (dengan Sertipikat HPL Nomor 1/Ancol) bertindak sebagai pengelola tanah-tanah di Kawasan Ancol sekaligus pemberi ijin dan rekomendasi pemanfaatan tanah-tanah tersebut. Di kawasan tersebut, yang merupakan tanah HPL di atasnya diterbitkan HGB

dengan jangka waktu 30 tahun, dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu 20 tahun didasarkan pada Surat Perjanjian Penggunaan Tanah (SPP) sebagai dasar (*rechts titel*) pemberian hak atas tanah di atas HPL yang dibuat oleh pihak-pihak yang bersangkutan.

b. Hak Pengelolaan di Daerah Industri Pulau Batam (Vivin: 2008)

Di Kawasan Industri Pulau Batam, penyelenggaraan HPL, wewenangnya berada pada Badan Otoritas Batam. Badan Otorita Batam berwenang untuk menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada kepada pihak ketiga dengan HGB, yang terlebih dahulu membuat perjanjian tertulis antara pemegang HPL dengan pihak ketiga. Perolehan hak atas tanah di atas bagian tanah HPL oleh pihak ketiga melalui otoritas Batam dan pendaftarannya di Kantor Pertanahan Kota Batam.

c. Konflik Pemberian HGB di atas Tanah HPL Pemkot DKI antara PT Duta Pertiwi selaku pengembang Apartemen ITC Mangga Dua dengan Johannes Ginting dkk. Putusan Kasasi MA-RI dalam perkara Nomor 3270 K/Pdt /2010 antara Tuan JOHANNES GINTING, dkk (4 Orang) melawan PT. DUTA PERTIWI, Tbk. dan Tuan MUKTAR WIDJAJA, selaku Di rek tur Utama PT. Duta Pertiwi (Catur Irianto: 2013)

Dengan memperhatikan uraian pemberian HGB di Kawasan Ancol dan Pulau Batam tersebut, konstruksi hukum pemberian hak atas tanah (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) adalah sebagai berikut: 1) adanya perjanjian penyerahan penggunaan tanah; 2) pengusulan pemberian hak kepada pihak ketiga oleh pemegang HPL; 3) permohonan hak oleh pihak ketiga kepada Kantor Pertanahan Kab/Kota setempat melalui peegang HPL; 5) pemberian

haknya dilakukan oleh Pejabat BPN yang ditunjuk sesuai wewenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian hal-hal yang berpotensi menimbulkan konflik terkait dengan pengelolaan HPL beserta perbuatan-perbuatan hukum lanjutan atau lainnya (Catur Irianto, 2013: 99-100), terdiri atas:

- a. Konflik yang berkaitan dengan pemilik asal tanah yang keberatan dengan ganti rugi yang diberikan oleh Negara (calon pemegang HPL);
- b. Konflik tentang Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara Cq. BPN RI berkaitan dengan penerbitan Surat Keputusan (SK) Pemberian Hak Pengelolaan dan pendaftaran hak atas tanahnya.
- c. Konflik tentang wanprestasi maupun perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) berkaitan dengan perikatan yang dilakukan para pihak
- d. Konflik tentang HGB di atas HPL sebagai jaminan kebendaan;
- e. Konflik tentang *Daden Verzet* (Perlawanan Pihak ketiga) atas eksekusi hak tanggungan dan jaminan fiducia.

3. Penyebab Konflik 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: tingkat aspirasi suatu pihak, persepsi satu pihak atas pihak lain; dan tidak ditemukannya alternatif yang bersifat integratif.

Di Indonesia hampir semua sengketa baik yang bersifat pidana maupun privat diselesaikan di pengadilan. Hal ini dapat dibuktikan dengan banyaknya kasus yang diselesaikan melalui pengadilan. Disamping 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 Perkaban Nomor 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 intensionya 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.

BAB III

Metode Penelitian

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilaksanakan adalah penelitian lapangan (*field research*). Penelitian ini sifatnya merupakan penelitian yuridis normatif yaitu penelitian terhadap hukum yang berada di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, selanjutnya sebagai pendukung dilakukan penelitian lapangan atau studi kasus

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini mengambil lokasi di Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Propinsi Lampung. Pemilihan lokasi penelitian dilakukan berdasarkan fakta bahwa di wilayah Kecamatan Sukarame tersebut telah terjadi konflik penguasaan dan pemilikan tanah di atas HPL Pemda. Provinsi Lampung.

C. Obyek Penelitian

Yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah tanah HPL atas nama Pemda Provinsi Lampung yang terletak di wilayah administrasi Kecamatan Sukarame, Kota Bandar Lampung, Provinsi Lampung.

D. Jalannya Penelitian

1. Tahap persiapan yaitu berupa kegiatan penyusunan proposal penelitian dan seminar proposal penelitian.

2. Studi kepustakaan yang merupakan kegiatan untuk mengumpulkan dan mempelajari literatur ilmiah serta menginventarisasi beberapa Peraturan Perundang-undangan terkait dengan masalah penelitian.
3. Tahap penelitian lapangan, dilakukan dengan cara wawancara menggunakan panduan wawancara.
4. Kategorisasi Data Penelitian, setelah data primer dan data sekunder diperoleh, serta kelengkapannya telah diteliti, kemudian dilakukan pengkategorian data penelitian tersebut berdasarkan rumusan permasalahan.

E. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara yaitu peneliti melakukan kontak langsung melalui tatap muka warga masyarakat (perseorangan maupun badan hukum) yang menguasai tanah di atas HPL.Pemda.Provinsi Lampung dan pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi Lampung.
2. Kuesioner dengan pertanyaan bersifat terbuka. yang respondennya pejabat (Kepala Kantor Wilayah BPN, Para Kepala Bidang pada Kantor Wilayah BPN Propinsi Lampung dan Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung (Kepala Kantor Pertanahan, Para Kepala Seksi dan Kasubsi pada Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung) serta Nara sumber dari Fakultas Hukum Universitas Lampung (UNILA).
3. Studi dokumen berupa buku, laporan, artikel dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah yang menjadi obyek penelitian.

F. Teknik analisis data

Data yang diperoleh, dianalisis dengan 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.

BAB IV

Gambaran Umum Lokasi Penelitian

A. Letak Geografis dan Batas Wilayah Kota Bandar Lampung

Kota Bandar Lampung merupakan ibu Kota Provinsi Lampung. Oleh karena itu, selain merupakan pusat kegiatan pemerintahan, sosial, politik, pendidikan dan kebudayaan, Kota ini 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 5° 20' sampai dengan 5° 30' Lintang Selatan dan 105° 28' sampai dengan 105° 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 Lampung Selatan;
4. Sebelah Timur: berbatasan dengan Kecamatan Tanjung Bintang, Kabupaten Lampung Selatan.



Gambar 1: Peta Wilayah Kota Bandar Lampung

B. Luas wilayah administrasi Kota Bandar Lampung

Luas wilayah administrasi Kota Bandar Lampung adalah seluas 197,22 Km², yang terdiri dari 13 kecamatan dan 98 kelurahan Ketigabelas kecamatan tersebut adalah dengan luas wilayah masing-masing Kecamatan sebagai berikut:

Tabel 1: Luas Kecamatan di Kota Bandar Lampung

No	Kecamatan	Jumlah Kelurahan	Luas (km ²)

1	Telukbetung Barat	8	20,99
2	Telukbetung Selatan	11	10,07
3	Panjang	7	21,16
4	Tanjungkarang Timur	11	21,11
5	Telukbetung Utara	10	10,38
6	Tanjungkarang Pusat	11	6,68
7	Tanjungkarang Barat	6	15,14
8	Kemiling	7	27,65
9	Kedaton	8	10,88
10	Rajabasa	4	13,02
11	Tanjung Senang	4	11,63
12	Sukarame	5	16,87
13	Sukabumi	6	11,64
Jumlah		98	197,22

Sumber: Kota Bandar Lampung Dalam Angka 2012, BPS Kota Bandar Lampung.

Lampung, 2012.

C. Gambaran Umum Kecamatan Sukarame.

1. Letak Geografis dan Luas Wilayah Kecamatan Sukarame

Pada tahun 2000 Kecamatan Sukarame merupakan salah satu kecamatan terluas keempat yaitu seluas 27,16 Km² 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 dari permukaan laut. Jarak ke Ibukota Kota Bandar Lampung 7 (tujuh) Km² dan jarak ke Ibu Kota Propinsi 9 (sembilan) Km².

Adapun batas wilayah administrasi Kecamatan 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.



Gambar 2: Peta Wilayah Kecamatan Sukarame Kota Bandar Lampung

2. Luas wilayah administrasi

Luas wilayah Kecamatan Sukarame adalah 16,87 Km², wilayah ini terbagi menjadi 5 (lima) Kelurahan, 20 (duapuluh) Lingkungan (Lk) dan 167 (seratus enampuluh 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, e) Kelurahan Harapan Jaya.

3. Keadaan penduduk

Dengan luas wilayah administrasi 16,87 Km², jumlah penduduk 54.369, maka kepadatan penduduk di Kecamatan Sukarame adalah 3.223/ Km². Komposisi penduduk menurut gender, Jumlah penduduknya 54.369 terdiri dari laki-laki 27.416 dan perempuan 26.953 dengan kepadatan penduduk 3.223/ Km².

4. Penggunaan Tanah

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.

BAB V
KONSTRUKSI HUKUM PEMBERIAN
ATAS NAMA PEMERINTAH PROVINSI LAMPUNG

**A. Lahirnya HPL 01/Sukarame I, HPL No.2/Sukarame I, HPL
No.3/Sukarame I**

Tanah eks HGB PT.Way Halim Permai yang menjadi obyek penelitian ini, semula merupakan tanah eks/bekas perkebunan (*onderneming*) atas nama NV. *Way Halim Sumatera Rubber and Coffee Estate* dengan luas seluruhnya \pm 1.530 Bauw atau 1.000 Ha. Dari luas tanah \pm 1.000 Ha. tersebut, seluas \pm 700 Ha. berada dalam wilayah Kota Bandar Lampung sedangkan selebihnya yaitu seluas \pm 300 Ha. berada dalam wilayah Kabupaten Lampung Selatan. Berdasarkan ketentuan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1960 tanah-tanah Recht Van Erpacht (Rv Erfacht) tersebut dikonversi menjadi Hak Guna Usaha (HGU) dan terdaftar Nomor 01/BL an.PT.Way Halim berdasarkan ketentuan Konversi Pasal III dan IV UU nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) beserta peraturan pelaksanaannya.

Berdasarkan ketentuan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 32 tahun 1979 tanggal 8 Agustus 1979 tentang Pokok-pokok Kebijaksanaan Dlam rangka Pemberian Hak Atas tanah dan Benda-benda Yang Ada Di Atasnya jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 3 Tahun 1979 tertanggal 22 Agustus 1979 tentang ketentuan-ketentuan Mengenai Permohonan dan Pemberian Hak Baru Atas Tanah-tanah Konversi Hak-Hak Barat, setelah hak atas tanah tersebut dinyatakan sudah berakhir/habis jangka waktu berlaku haknya, yaitu pada

tanggal 24 September 1980, maka tanahnya menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, yang peruntukan dan penggunaannya akan diatur oleh Pemerintah dalam hal ini oleh Menteri Dalam Negeri Cq. Dirjend Agraria.

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri tanggal 26 Maret 1980 Nomor BTU.3.505/3-80 (**Lihat lampiran 1**), 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., dengan ketentuan pemberian Hak Guna Bangunannya mengikuti tata cara yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No.5 Tahun 1977
- 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.

Selanjutnya pada angka 2 huruf a Surat Menteri Dalam Negeri tersebut menentukan bahwa Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah tersebut dilakukan dengan mengikuti tata cara sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 5 Tahun 1977. Atas tanah seluas 200 Ha. tersebut, oleh PT.Way Halim Permai telah dimintakan fasilitas penanaman modal Dalam Negeri, dan permohonan itu dikabulkan oleh Ketua Badan

Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dengan surat tanggal 8 Mei 1981 Nomor 236/A.I/81, yaitu dengan luas areal 65 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 (**Lihat lampiran 2**) 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. Atas permintaan PT.Way Halim Permai setipikat HGB Nomor B.4/KD tersebut dipecah-pecah, menjadi 42 (empat puluh dua) sertipikat 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 Propinsi 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 (**Lihat lampiran 3**), 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 Propinsi Daerah Tingkat I Lampung seluas 1.100.472 M² sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi Nomor 13/1990 tanggal 18 April 1990 (**Lampiran 4**) 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. (**Lampiran: 4a, 4b dan 4c**).

Adapun lokasi tanah objek sengketa dapat dilihat pada gambar 3 di bawah ini.



Gambar 3: Lokasi tanah Objek sengketa HPL Desa Way Dadi Kec. Sukarame

C. Faktor Penyebab Terjadinya Konflik Penguasaan Tanah HPL

a) Tidak Tertibnya Administrasi Pertanahan Dalam Proses Pemberian HPL

Dengan suratnya tanggal 9 Mei 1990 Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung mengajukan permohonan untuk memperoleh sesuatu hak atas Tanah negara seluas 1.100.472 M² sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi Nomor 13/1990 tanggal 18 April 1990. Terhadap permohonan tersebut, kemudian diproses menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah dan berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Negara.

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 Propinsi Daerah Tingkat I Lampung. Sesuai Risalah Pemeriksaan Tanah (RPT) tanggal 31 Mei 1990 Nomor BPN.230/KPBL.20/PH/1990 di atas tanah yang dimohon oleh Pemda. Propinsi Dati I Lampung tersebut terdapat *bangunan stadion/lapangan olah raga dan lain-lain*.

Secara yuridis Pemerintah Propinsi 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 Propinsi Daerah Tingkat I Lampung atas tanah seluas

1.100.472 M2 sebagaimana diuraikan dalam Peta Situasi No.13/1990, ternyata telah menimbulkan konflik penguasaan tanah antara Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung dengan warga masyarakat yang sudah sejak lama mendudukinya, sehingga diperlukan analisis yuridis mengenai pemberian HPL atas nama Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung.

Tujuan diberikannya hak atas tanah, menurut teori pemberian hak adalah untuk memberikan kepastian hukum antara subyek hak, baik perorangan maupun badan hukum dengan obyek hak yaitu tanahnya, sehingga pemegang hak dapat menjalankan hak dan kewajibannya selaku pemegang hak atas tanah dengan aman.

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 Propinsi 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 Propinsi Daerah Tingkat I 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. Oleh karena itu, seharusnya pada waktu permohonan hak diajukan oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung untuk memperoleh HPL atas tanah

seluas 1.100.472 M2. ditolak, kecuali Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi Lampung menyelesaikan terlebih dahulu terhadap tanah yang telah dikuasai dan digarap oleh warga masyarakat atau dikeluarkan dari permohonan haknya (*di-enclave*).

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. Melihat begitu luasnya tanah yang dikuasai dan digarap oleh warga masyarakat di atas tanah HPL Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung, hal tersebut menunjukkan indikasi bahwa Pemerintah Provinsi Daerah Tingkat I Lampung telah menerlantarkan tanahnya sejak diberikannya HPL pada tahun 1992.

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.

Administrasi pertanahan mempunyai peranan yang sangat penting bagi upaya mewujudkan jaminan kepastian hukum. Hal itu disebabkan kualitas jaminan kepastian hukum tergantung pada proses penetapan hak atas tanah yang bersangkutan (Rusmadi Murad, 2007: 82).

Tidak tertibnya administrasi pertanahan dalam proses penerbitan sertipikat Hak pengelolaan atas nama Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung tersebut di atas, adalah merupakan salah satu faktor penyebab yang dapat mendorong timbulnya konflik penguasaan tanah HPL Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung. Secara yuridis memang Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I 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 Propinsi Daerah Tingkat I Lampung tersebut tidak mempunyai jaminan kepastian hukum.

Dengan demikian, jika dicermati secara seksama terhadap konflik penguasaan HPL yang terjadi pada kasus ini, kemudian dikaitkan dengan pendapat Sdr. Catur Irianto, maka termasuk konflik penguasaan HPL dikarenakan diterbitkannya Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara Cq. BPN RI berkaitan dengan penerbitan Surat Keputusan (SK) Pemberian Hak Pengelolaan dan pendaftaran hak atas tanahnya.

b. Penguasaan tanah HPL Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung

Pemerintah Propinsi 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 (**Lihat Lampiran 5a, 5b, 5c 5d:)**

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. Disamping itu menurut Pasal 10 UUPA pemegang hak juga mempunyai kewajiban untuk mengerjakan dan mengusahakan tanahnya sendiri secara aktif (khusus tanah pertanaan) Kewajiban lain bagi pemegang hak atas tanah adalah untuk tidak menelantarkan tanahnya sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 27, 34 dan 40 UUPA.

Sebagai konsekuensi dari prinsip fungsi sosial dimaksud Pasal 6 UUPA bahwa jika ada tanah yang terlantar maka hak atas tanah tersebut kembali kepada “hak menguasai dari negara” Selain itu dapat juga berkonsekuensi bagi kewenangan negara untuk dapat dijadikan hak milik, serta mencabut hak atas tanah yang diperlukan untuk kepentingan umum berdasarkan ketentuan undang undang. MD.Moh Mahfud, (2001: 186)

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.

c. Penguasaan dan penggarapan tanah 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 (**Lihat lampiran : 5**), 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. Dalam perkembangannya penguasaan dan penggarapan yang dilakukan oleh masyarakat tersebut dilakukan dengan cara jual beli, ganti rugi garapan, pemberian dan sebagainya. (**Lihat Lampiran 5a, 5b, 5c, 5d**).

Informasi langsung mengenai penguasaan/penggarapan tanah HPL Pemerintah Propinsi 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. Narasumber keberatan apabila keberadaannya dianggap berada di atas tanah Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung, 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 Nomor BTU.3.505/3-80 (**Lihat Lampiran 1**)

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 ditanda tangani oleh Lurah Way Dadi dan diketahui oleh Camat Sukarame (**Lihat Lampiran:6**). 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. (**Lihat Lampiran 6a, 6b, 6c, 6d, 6e, dan 6f**)

Narasumber lain adalah Subhan Alatif yang tinggal di Kelurahan Waydadi , sebagai salah satu tokoh masyarakat Kelurahan Way Dadi dan sering mengikuti rapat-rapat atau pertemuan-pertemuan dalam rangka penyelesaian tanah HPL Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I lampung narasumber mengatakan telah menguasai tanah sejak tahun 1989 berdasarkan ganti rugi garapan dan sampai saat ini belum bersertipikat. Menurut narasumber dari hasil pertemuan terakhir pada bulan April 2010, warga masyarakat mendesak kepada Pemerintah Daerah Propinsi Lampung dan DPRD Propinsi Lampung, agar terhadap masalah tanah HPL Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I lampung tersebut agar segera dapat diselesaikan dengan melalui pensertipikatan tanah sehingga status tanah yang dikuasainya menjadi jelas.

Hal yang sama disampaikan oleh narasumber Abdul bahri, usia 77 tahun salah satu tokoh masyarakat di Kecamatan Sukarame, yang dalam wawancara nara sumber menyatakan telah tinggal di Kelurahan Way Dadi, Kecamatan Sukarame tersebut sejak tahun 1952. Menurut narasumber tanah di Kelurahan Way Dadi adalah tanah bekas perkebunan PT.Way Halim, yang telah diberikan kepada masyarakat pada tahun 1980, jadi bukan tanah HPL Pemerintah propinsi daerah Tingkat I Lampung Mengenai tanah yang ia tempati, diperoleh dengan ganti rugi yang berupa kuitansi.

Menurut Sihamanto, S.H., MM. (mantan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bandar Lampung), dalam wawancara tanggal 11 April 2013 narasumber mengatakan bahwa belum dilakukannya penerbitan sertipikat yang diajukan oleh masyarakat diatas bekas tanah HPL Pemerintah Propinsi daerah Tingkat I Lampung adalah dikarenakan belum adanya pelepasan dari Pemerintah Proipinsi Daerah Tingkat I Lampung, klarena tanah tersebut merupakan asset Pemda lampung seingga perlu persetujuan DPRD 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 mennyatakan 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, mengingat tanah tersebut telah menjadi asset Pemerintah Provinsi Lampung. Untuk penyelesaian masalah

tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung tersebut, DPRD sebetulnya sangat serius dalam menanganinya, dimana saat ini telah dibentuk Panitia Khusus (Pansus) dan Pansus. tersebut saat ini sedang bekerja.

Objek bidang tanah yang menjadi sengketa penguasaan antara masyarakat Desa Way Dady dengan Pemerintah Provinsi Lampung, berdasarkan pengamatan peneliti di lapang sudah dilakukan pembangunan bangunan permanen, juga telah terjadi upaya-upaya proses untuk dilakukan pengalihan/pemindahan kepada pihak lain. Hal ini dibuktikan dengan adanya penawaran atas beberapa bidang tanah yang dilakukan oleh pihak yang menguasai tanah dengan cara memberi tulisan papan nama “Tanah ini dijual hubungi Nomor *Handphone* 08127211660”. (Lihat gambar 4: Objek tanah sengketa ditawarkan untuk dialihkan kepada pihak lain).



G

ambar4:Penawaran dalam upaya untuk pengalihan/pemindahan penguasaan tanah

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

Berbagai upaya telah dilakukan untuk menyelesaikan konflik penguasaan tanah bekas HGB PT.Way Halim Permai tersebut, namun kenyataanya sampai saat ini belum dapat diselesaikan. Adapun kendala tersebut adalah :

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.

Disatu sisi pihak Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung sebagai pemegang sertipikat HPL No.Bo1/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 propinsi Lampung.

Di sisi lain, warga masyarakat mempunyai persepsi dan pandangan sendiri atas penguasaan dan pengarapan 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.

Berdasarkan surat Menteri Dalam Negeri No.BTU.3/505/3-80 tanggal 26 Maret 1980 tanah seluas lebih kurang 300 Ha. telah diberikan kepada rakyat yang telah menggarap/menduduki atas sebagian dari areal perkebunan Way Halim. Atas dasar surat Menteri Dalam negeri No.BTU.3/505/3-80 tersebut, masyarakat berpendapat bahwa tanah yang mereka kuasai adalah

merupakan tanah Negara yang diberikan kepada masyarakat, maka penguasaan dan penggarapan yang dilakukan adalah sah dan tidak melanggar hukum. Adanya anggapan bahwa mereka berada diatas tanah HPL-nya Pemerintah Propinsi Lampung, masyarakat mempunyai pandangan sendiri, bahwa masyarakat menguasai/menggarap pada areal tersebut, jauh sebelum sertipikat HPL Pemerintah Propinsi 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 Propinsi Daerah Tingkat I lampung , disini terjadi perbedaan persepsi antara Pemerintah Provin lampung disatu pihak dengan masyarakat di lain pihak mengenai penguasaan atas tanah Negara.

Pihak masyarakat berpandangan bahwa karena secara fisik dan yuridis telah menguasai dan memiliki tanah tersebut secara sah, maka mereka merasa sebagai pemilik tanah yang sah, sehingga berhak untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum atas hak tanahnya berupa sertipikat hak atas tanah. Dilain 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 diareal tersebut, dianggap masih ada permasalahan dengan bekas pemegang hak, maka proses pensertipikatannya belum dapat dilakukan.

Adanya perbedaan persepsi mengenai penguasaan tanah Negara antara Pemerintah Provin Lampung sebagai pemegang HPL di satu sisi dengan masyarakat yang telah menguasai dan menggarap atas areal tanah Negara tersebut, menjadi salah satu faktor kendala dalam menyelesaikan konflik penguasaan tanah HPL atas nama Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung.

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 bagiannya tidak jelas, terutama tanah seluas lebih kurang 300 Ha yang diberikan kepada rakyat yang telah menggarap/menduduki sebagian 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 penggarapan 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, sedangkan kalau hanya lokasi-lokasi yang ada di Umbul Rakop, Umbul Mentok dan Umbul Dadi itu luas kurang dari

300 Ha. Sampai saat ini tanah seluas lebih kurang 300 Ha. yang diperuntukan untuk rakyat yang menggarap/menduduki, belum pernah dilakukan pengukuran menyeluruh dan secara khusus.

Berkaitan dengan kondisi tersebut, maka warga masyarakat merasa dirinya tidak menduduki tanah HPL Pemerintah Propinsi 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 Propinsi daerah Tingkat I lampung , karena tanah seluas lebih kurang 300 Ha yang diperuntukkan untuk rakyat sampai saat ini tidak jelas lokasinya

E. 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 Propinsi Daerah Tingkat I lampung dapat dilakukan dengan analisis teori penyelesaian konflik.

Menurut teori penyelesaian konflik, ada 2 (dua) cara untuk menyelesaikan suatu konflik yaitu dengan cara 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 Propinsi Lampung, DPRD Propinsi 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 Provin 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 Propinsi Lampung dan sebagainya.

Upaya Penyelesaian yang telah dilakukan.

- 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 Pripinsi 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 (**lampiran : 8**), 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 diatas 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 **(lampiran : 9)** antara lain menyatakan bahwa :

Apabila disetujui untuk dilepaskan kepada masyarakat, maka proses pelaksanaannya harus sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepada Walikota Bandar Lampung untuk melakukan pendataan dan inventarisasi baik terhadap masyarakat yang telah menguasai dan menempati tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung maupun terhadap tanah-tanah yang telah digunakan untuk fasilitas sosial dan fasilitas umum. Disamping itu juga dilakukan pengukuran serta rincian terhadap tanah pada lokasi HPL Pemerintah Provinsi Lampung. Adapun upaya untuk melakukan penyelesaian sengketa HPL, dilakukan langkah-langkah dengan berpedoman pada:

- a. Surat Walikota Bandar Lampung tanggal 24 April 2008 nomor 621.11/593/02.1/2008 yang ditujukan kepada Gubernur Lampung **(lampiran :10)** yang intinya telah dilaporkan mengenai data warga masyarakat Kelurahan Waydadi yang menguasai tanah HPL Pemerintah provinsi lampung.
- b. Surat Gubernur Lampung tanggal 28 juli 2008 Nomor: 591/1760/01/2008 yang ditujukan kepada kakanwil BPN Provinsi Lampung **(lampiran : 11),**

yang pada intinya meminta kepada Kakanwil BPN Provinsi Lampung untuk memberikan kajian teknis dari aspek hukum pertanahan dalam rangka pelepasan HPL Pemerintah Provinsi Lampung.

- c. Notulen hasil rapat penyelesaian tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung tanggal 3 Nopember 2009 antara lain dapat disimpulkan beberapa alternative penyelesaian yaitu :

Alternatif I :

Seluruh tanah HPL Pemerintah Prinsi Lampung diberikan Hak Guna bangunan (HGB). Dengan diberikannya HGB, maka tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung tersebut masih tercatat sebagai asset Pemerintah Provinsi Lampung.

Alternatif II :

Sebagian HPL diberikan Hak Milik dan sebagian HPL diberikan HGB. Yang dikuasai oleh masyarakat diberikan Hak Milik, yang dikuasai oleh yayasan, Badan Usaha/Perusahaan diberikan HGB.

Alternatif III :

Seluruhnya diberikan Hak Milik. Pemerintah provinsi Lampung menghapus tanah HPL tersebut dari Daftar asset Pemerintah Provinsi Lampung sesuai ketentuan yang diatur dalam PMDN No.17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah. masyarakat mengajukan usulan untuk mendapatkan hak atas tanah dengan dibebani biaya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- g. 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 Nopember 2009 dengan hasil : terdapat 1.777 bidang tanah yang telah dikuasai oleh warga masyarakat di Kelurahan Waydadi dan kelurahan Harapan Jaya, Kecamatan Sukarame.
- h. 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.

BAB VI

KESIMPULAN

A. Kesimpulan :

Berdasarkan fakta-fakta yang dijumpai dalam penelitian dan setelah dilakukan pengkajian secara mendalam, maka dapat dikemukakan kesimpulan sebagai berikut :

1. Proses penerbitan HPL atas nama Pemerintah Propinsi 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 Propinsi Daerah Tingkat I Lampung. Akibat selanjutnya adalah sertipikat HPL yang diterbitkan tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemegang hak.
2. Masyarakat yang menguasai/menggarap tanah diatas HPL Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung mempunyai pandangan atau merasa bahwa merekamenggarap/menduduki tanah tersebut sebagai suatu perbuatan hukum yang sah karena tanah yang digarap/diduduki 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.
3. 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 dilain pihak Pemerintah Provinsi Lampung merasa sebagai pemegang hak yang sah karena tanah tersebut telah bersertipikat HPL atas nama pemerintah Propinsi daerah Tingkat I Lampung, dimana tanah tersebut telah masuk dalam daftar asset Pemerintah Provinsi Lampung.

B. Saran :

1. Untuk menjamin kepastian hukum bagi warga masyarakat yang telah menguasai/ menggaap tanah HPL Pemerintah Provinsi Lampung, sebaiknya kepada masyarakat diberikan HGB diatas HPL. Dengan pemberian HGB diatas HPL kepada warga 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 asset. Tanah HPL Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I Lampung tetap tercatat dalam daftar asset Pemerintah Provinsi Lampung.
2. 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 Propinsi 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

- Arie Sukanti Hutagalung, Oloan Sitorus, 2011, *Seputar Hak Pengelolaan*, Yogyakarta, STPN Press.
- 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*, 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, Konsiliasi, 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 Pelaksnannya*, 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.
- 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.
- 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.

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.