



Analisis Konflik Antara Hak Pengelolaan Dengan Hak Milik Adat Dalam Sistem Hukum Agraria Indonesia

Said Anazif^{1*}, Utari Dewi Fatimah²

¹Fakultas Hukum, Universitas Pasundan, Indonesia

²Fakultas Hukum, Universitas Pasundan, Indonesia

*Corresponding Author : 221000158@mail.unpas.ac.id

Abstrak: Penelitian ini menganalisis konflik normatif antara Hak Pengelolaan (HPL) dan hak milik adat dalam sengketa lahan Sari Ater, Subang. Konflik melibatkan 24 ahli waris dengan bukti historis (Letter C, dokumen pajak) melawan Pemerintah Kabupaten Subang yang memegang sertifikat HPL berdasarkan Surat Keputusan Gubernur 1956. Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus dan hukum normatif-empiris digunakan melalui studi kepustakaan. Hasil menunjukkan ketegangan antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif. Dengan perspektif teori keadilan John Rawls dan Gustav Radbruch, penelitian menemukan bahwa penyelesaian ideal harus mengintegrasikan kedua aspek tersebut melalui pengakuan terbatas terhadap hak ulayat, mediasi, atau skema kompensasi adil demi memulihkan relasi sosial dan mewujudkan keadilan restoratif.

Kata Kunci: Hak Pengelolaan, Hak Kepemilikan Adat, Sengketa Tanah, Kepastian Hukum, Konflik Agraria

Abstack: *This study analyzes the normative conflict between Management Rights (HPL) and customary property rights in the Sari Ater land dispute, Subang. The conflict involves 24 heirs with historical evidence (Letter C, tax documents) against the Subang Regency Government which holds the HPL certificate based on the 1956 Governor's Decree. Qualitative research methods with a case study approach and normative-empirical law are used through literature studies. The results show the tension between formal legal certainty and substantive justice. With the perspective of John Rawls and Gustav Radbruch's theory of justice, the study finds that the ideal solution should integrate both aspects through limited recognition of customary rights, mediation, or a fair compensation scheme to restore social relations and realize restorative justice*

Keywords: *Management Rights, Customary Ownership Rights, Land Disputes, Legal Certainty, Agrarian Conflicts*

PENDAHULUAN

Tanah dalam konteks sosio-legal Indonesia, bukan sekadar komoditas ekonomi, melainkan entitas yang sarat dengan nilai filosofis, sosial, dan hukum. Cita-cita luhur (UUPA) adalah mewujudkan prinsip negara hukum agraria yang berlandaskan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Prinsip kunci dalam UUPA adalah Hak Menguasai Negara (HMN), di mana negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat bertindak sebagai penjaga kepentingan nasional, berwenang penuh untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan

pemeliharaan bumi, air, dan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.(UUPA)

Hak Pengelolaan, yang konsepnya berasal dari istilah Belanda *Beheersrecht* (Hak Penguasaan), adalah hak penguasaan atas tanah yang menjadi wewenang negara. (Maileni, 2019) hak ini hanya dapat dialokasikan kepada badan hukum pemerintah atau pemerintah daerah. Pemanfaatannya dapat ditujukan untuk kepentingan operasional badan tersebut sendiri atau diberikan kepada pihak ketiga.

Dari hak menguasai negara inilah kemudian diturunkan berbagai hak spesifik atas tanah. Di satu sisi, terdapat Hak Pengelolaan (HPL), suatu hak yang memberikan kewenangan kepada pemerintah, pemerintah daerah, atau BUMN/D untuk mengelola dan menggunakan tanah negara untuk tujuan pembangunan dan pelayanan publik.(Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah, 1996) Di sisi lain, UUPA juga menjamin dan melindungi hak individu melalui Hak Milik Atas Tanah, yang merupakan hak turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh perseorangan. Secara normatif, kedua hak ini memiliki landasan hukum yang sah dan legitimate dalam sistem hukum agraria Indonesia.

Dan hukum adat merupakan istilah yang digunakan pada masa lalu untuk merujuk pada penyampaian pengetahuan hukum kepada masyarakat, Hukum adat mencakup beragam pedoman dan fakta sosial yang mengatur tata kehidupan masyarakat Indonesia. Para ahli menyatakan bahwa kelompok masyarakat di berbagai wilayah terpencil di Indonesia memiliki aturan dan kebiasaan tersendiri. Adapun istilah 'hukum adat' yang digunakan sekarang berasal dari terjemahan kata Belanda "*Adatrecht*". (Erwin Owan Hermansyah Soetoto, dkk., 2021)

Dalam implementasinya, problematika pertanahan telah berkembang menjadi semakin rumit dan bersinggungan dengan isu-isu sosial, sehingga memerlukan solusi holistik. Sifat dan substansi kasus-kasus pertanahan kini telah melampaui sekadar persoalan administratif yang dapat diatur oleh hukum administrasi. Kompleksitasnya kini merambah wilayah politik, sosial, budaya, serta berkaitan erat dengan wacana nasionalisme dan hak asasi manusia. (Awang Hardian Sadono, 2023)

Fenomena sengketa antara HPL dan Hak Milik bukan hanya sekadar persoalan administratif, melainkan telah menjadi sumber ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) yang akut. Kasus-kasus seperti sengketa lahan Sari Ater di Subang dan banyak sengketa serupa di berbagai daerah menjadi bukti empiris betapa kompleks dan urgennya persoalan ini. (Usep Huseni, 2021) Dampaknya sangat luas: proyek-proyek strategis untuk kepentingan publik terhambat, masyarakat yang beriktikad baik dirugikan secara ekonomi, dan yang paling berbahaya, kepercayaan publik terhadap institusi pertanahan dan produk hukumnya (sertipikat) menjadi terkikis.

konflik agraria antara klaim kepemilikan tradisional dan hak pengelolaan negara kembali mencuat dalam sengketa lahan di kawasan objek wisata Sari Ater, Subang dengan perkara No. 49/Pdt.G/2020/PN. Sejumlah 24 ahli waris keturunan Rd Somadiwinata menggugat Pemkab Subang dengan klaim sebagai pemilik sah berdasarkan hak milik adat. Mereka mengaku memiliki bukti kuat berupa Letter C, dokumen pajak, dan kesaksian para penggarap lahan. Klaim mereka diperkuat oleh adanya nota dinas internal Pemkab yang mereka anggap sebagai pengakuan. Inti gugatan ini adalah klaim bahwa Pemkab sudah melakukan PMH dengan menguasai tanah seluas 3 hektar lebih tersebut. (Usep Huseni, 2021)

Di sisi lain, Pemerintah Kabupaten Subang bersikukuh bahwa penguasaan mereka atas tanah tersebut memiliki dasar hukum yang kuat. Legalitas Pemkab bersumber pada Surat Keputusan Gubernur Jawa Barat Tahun 1956 yang menetapkan kawasan itu sebagai tanah negara. Dasar hukum ini kemudian diterjemahkan ke dalam Sertifikat Hak Pengelolaan (HPL) yang diterbitkan oleh BPN. Pemkab juga membantah keabsahan bukti-bukti yang telah diajukan oleh para ahli waris, termasuk keaslian Letter C dan penafsiran atas nota dinas.(Usep

Huseni, 2021) Sengketa ini dengan demikian menyajikan benturan nyata antara klaim historis dan dokumen hukum formal dalam sistem agraria Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas penulis mengangkat masalah tersebut sebagai bahan penelitian yang di tuangkan dalam penulisan ini. Oleh karena itu, penelitian dengan judul "Konflik Normatif antara Hak Pengelolaan Negara (HPL) dan Hak Milik Perorangan dalam Sistem Hukum Agraria Indonesia" menjadi sangat relevan dan mendesak. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk memetakan secara jelas titik-titik normatif yang saling bertubrukan, tetapi juga berupaya menawarkan konstruksi hukum dan mekanisme penyelesaian yang adil dan berkeadilan.

Dengan mengkaji konflik pada level normatif ini, diharapkan dapat ditemukan solusi yang tidak hanya menyelesaikan sengketa di permukaan, tetapi juga memperkuat fondasi sistem hukum agraria nasional yang menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi semua pihak.

METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif. David dan William (1995) mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai penelitian yang dilaksanakan dalam situasi alamiah oleh peneliti yang memiliki ketertarikan alami. Tujuannya adalah untuk memahami dan menafsirkan sebuah fenomena dalam konteks khusus, dengan memanfaatkan berbagai metode yang relevan. (Alasan, 2022) Metode penelitian ini juga memakai kualitatif dengan studi kasus, studi kasus dipilih untuk menyelidiki secara mendalam kompleksitas konflik antara Hak Pengelolaan (HPL) dan klaim hak milik perorangan dalam kasus yang spesifik. Fokusnya adalah pada kasus sengketa lahan Sari Ater di Subang, Jawa Barat.

Di samping itu, penelitian ini juga menggunakan pendekatan hukum normatif-empiris. Pendekatan ini memandang hukum tidak hanya sebagai seperangkat norma atau aturan, tetapi juga sebagai perilaku nyata yang timbul akibat berlakunya norma tersebut. Perilaku tersebut dapat diamati secara langsung dan dijadikan indikator untuk menilai apakah masyarakat telah mematuhi atau melanggar ketentuan hukum normatif, misalnya peraturan perundang-undangan atau dokumen tertulis lainnya. (Wiwik Sri Widiarty,)

Metode penelitian ini menggabungkan pemahaman hukum sebagai sistem norma dengan analisis praktik pelaksanaannya di masyarakat (normatif-empiris) untuk menguji kesesuaian antara penerapan hukum dalam kasus konkret dengan peraturan perundang-undangan. Jenis data yang digunakan adalah data primer (dari dokumen hukum sengketa Sari Ater seperti putusan pengadilan, surat gugatan, dan nota dinas) dan data sekunder (literatur hukum, jurnal, buku, pemberitaan media). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi keperpustakaan dengan menelusuri peraturan perundang-undangan (UUPA, peraturan HPL), dokumen persidangan, serta bahan hukum sekunder untuk membangun kerangka teoritis dan konteks regulasi. (Muhaimin, 2020)

Analisis data dilakukan secara interaktif dan berkelanjutan melalui reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Metode yang digunakan adalah kualitatif dengan pendekatan hermeneutika hukum untuk menafsirkan makna di balik teks hukum dan dokumen sengketa. Teknik analisis isi (content analysis) diterapkan pada pemberitaan media dan dokumen hukum guna mengidentifikasi argumen kunci para pihak. Proses ini memastikan temuan penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hak Pengelolaan Dan Hak Milik Adat

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), sengketa diartikan sebagai konflik atau pertentangan yang muncul antara kelompok, individu, maupun organisasi terkait suatu masalah. Dengan demikian, sengketa merupakan suatu fenomena sosial yang bersifat universal

dan menjadi bagian yang inheren serta fundamental dari dinamika kehidupan bermasyarakat. (Kusumojati & Ferry Rosando, 2021) Setiap kelompok masyarakat memiliki kemampuan untuk menetapkan norma-norma yang mengatur pelaksanaan hak dan kewajiban. Karena itu, sengketa janganlah dipandang sebagai suatu gejala patologis akibat penyimpangan perilaku atau sebagai tanda rusaknya ketertiban sosial. Sengketa hukum tanah, khususnya, timbul akibat adanya pelanggaran atau pengabaian terhadap hukum materiil yang menjadi dasar pemberian hak kepada individu.

Menurut (Rachmadi Usman, 2003) dalam tulisannya menyatakan bahwa konflik dan sengketa merupakan bagian yang inheren dalam kehidupan bermasyarakat. Para ahli telah berupaya membedakan makna keduanya. Secara persamaan, baik konflik maupun sengketa lahir dari adanya kepentingan yang berbeda di antara dua pihak. Adapun konflik secara spesifik dimaknai sebagai suatu pertentangan antara dua pihak yang dapat mengganggu hubungan di antara mereka jika tidak segera menemukan penyelesaian.

Yang dimaksud dengan sengketa adalah suatu konflik yang melibatkan dua pihak atau lebih dengan kepentingan berbeda, yang belum menemukan titik penyelesaian. Sebaliknya, jika salah satu pihak memilih untuk tidak mempersoalkan atau menyimpan sendiri konflik tersebut hingga mencapai penyelesaian, maka situasi itu tidak dapat dikategorikan sebagai sengketa. (Kusumojati & Ferry Rosando, 2021)

Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) UUPA, Hak Milik didefinisikan sebagai hak atas tanah yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dimiliki oleh perseorangan, dengan memperhatikan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 6. Hak ini dapat timbul sebagai akibat langsung dari ketentuan undang-undang, yang berarti undang-undang itulah yang menetapkan status Hak Milik tersebut. Sebagai contoh adalah Hak Milik atas tanah yang berasal dari proses konversi tanah bekas hak milik adat. Pada hakikatnya, tanah milik adat itu sendiri merupakan suatu bentuk hak atas tanah. (Diana R. W. Napitupulu, 2024)

Hukum adat memperoleh posisi yang diakui dalam sistem hukum positif di Indonesia. Pengakuan terhadap hukum adat ini tampak dalam berbagai aturan perundang-undangan serta dalam konstitusi negara. Beberapa landasan hukum tersebut antara lain:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) Sebagai konstitusi negara, UUD 1945 memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap keberadaan serta hak-hak masyarakat adat. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B ayat 2 yang menyatakan Negara memberikan pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi komunitas masyarakat hukum adat beserta hak-hak turun-temurun mereka, dengan ketentuan bahwa komunitas dan hak tersebut masih benar-benar berlaku, selaras dengan dinamika perkembangan masyarakat, serta tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.(UUD 1945)
2. Pasal 3 dan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mengatur berbagai persoalan pertanahan, termasuk tanah adat yang erat kaitannya dengan masyarakat hukum adat. Undang-undang ini menjadi dasar hukum bagi pengakuan terhadap tanah ulayat serta pengaturan pemanfaatannya.(UUPA)
3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) pasal 6 mengakui hak-hak masyarakat adat dan hak atas tanah mereka sebagai bagian dari hak asasi manusia yang wajib dihormati serta dilindungi oleh negara.(Undang-undang (UU) Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.)
4. Keputusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012 tentang tanah hak ulayat masyarakat adat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/PUU-X/2012, yang diucapkan pada 16 Mei 2013, menegaskan bahwa hutan adat adalah hutan yang berada di wilayah adat, dan bukan lagi hutan negara. Putusan ini mengubah penguasaan negara atas tanah ulayat,

mengembalikan hak konstitusional masyarakat adat atas wilayah hutan mereka.(Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/2012)

Tanah menurut UUPA merupakan bagian dari agraria yang mengandung pengertian yang sangat luas. E. Utrecht Hukum agraria dipandang sebagai bagian dari hukum administrasi negara (hukum tata usaha negara). Hal ini disebabkan karena ruang lingkup kajiannya, yaitu hubungan hukum antara orang dengan sumber daya agraria (bumi, air, dan ruang angkasa), melibatkan pejabat publik yang bertugas mengatur dan mengurus persoalan agraria.(Arba, 2019)

Tanah didefinisikan sebagai bagian dari permukaan bumi. Dalam konteks hukum agraria, tanah menjadi objek pengaturan yang dilihat khusus dari dimensi yuridisnya, yaitu hak-hak yang melekat padanya. Definisi hukum ini termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA, yang berbunyi: "Dengan berlandaskan pada hak penguasaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, ditentukanlah macam-macam hak atas tanah (permukaan bumi) yang bisa diberikan kepada dan dipunyai oleh individu, kelompok orang, atau badan hukum."

Pengertian lain tentang tanah dikemukakan oleh Maria R. Ruswiastuti, tanah Adalah "Wilayah yang secara ekonomi potensial dan mampu mendukung keberlangsungan hidup manusia serta unsur hayati, yang juga berfungsi sebagai fondasi kebudayaan bagi masyarakat setempat."

Keberadaan hak pengelolaan tanah dalam UUPA disebutkan pada Penjelasan Umum UUPA dengan penyebutan pengelola. Hak pengelolaan ini kemudian diatur lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Hak pengelolaan merupakan hak atas tanah yang memiliki jangka waktu tertentu. Hak pengelolaan dalam urutan hak di dalam hukum pertanahan di Indonesia mempunyai posisi subsider, artinya tergantung kepada hak atas tanah yang di atasnya atau berada dibawah hak menguasai negara. (Umami & Permata S., 2025)

Secara eksplisit, Hak Pengelolaan tidak diatur dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Namun, dasar konseptualnya dapat ditelusuri dalam Penjelasan Umum II angka 2 undang-undang yang sama, yang memuat istilah "pengelola".(Pramanthana dkk., 2023) Seiring dinamika dan perkembangan hukum, istilah tersebut semakin sering muncul dan digunakan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

Konflik Sari Ater Subang

Konflik agraria di Jawa Barat merupakan persoalan multidimensi yang mendapat sorotan serius dalam penanganan konflik agraria Indonesia. Peningkatan kasusnya salah satunya dipicu oleh posisi geografisnya yang berbatasan dengan DKI Jakarta. Keberadaan ibu kota negara tersebut menarik minat korporasi untuk melakukan ekspansi, khususnya di bidang properti dan pembangunan infrastruktur. (Aksinudin, 2023)

Konflik hak pengelolaan dan hak milik perorangan sering terjadi di Provinsi Jawa Barat yang salah satu konflik nya yaitu sengketa lahan sari ater yang melibatkan 24 ahli waris keturunan Raden Somadiwinata yang menggugat Pemerintah Kabupaten Subang atas tanah seluas sekitar 3,2 hektare.

Pemkab Subang mempertahankan kepemilikan lahan tersebut berdasarkan beberapa dasar hukum kuat, antara lain Surat Keputusan Gubernur tahun 1956 dan sertifikat hak pakai tahun 1986, yang kemudian diubah menjadi hak pengelolaan pada tahun 2018. (Asep Mulyana, 2021) Tanah ini dicatat dalam kartu inventarisasi barang di bidang Keuangan dan Aset Daerah Pemkab Subang dan telah dikelola secara resmi, termasuk sebagai aset milik daerah dan dikelola oleh PT Sari Ater sebagai objek wisata.

Konflik ini diperumit dan dipicu oleh nilai ekonomi yang sangat tinggi dari lahan tersebut. Sari Ater adalah kawasan wisata andalan yang sudah dikembangkan dengan infrastruktur yang baik. Nilai lahannya telah melambung jauh dibandingkan status awalnya, sehingga memperbesar tensi dan keinginan kedua belah pihak untuk mempertahankan/menguasainya. Hal ini mengubah konflik dari sekadar sengketa kepemilikan menjadi pertarungan atas sumber daya ekonomi yang sangat menguntungkan.

Fakta bahwa kedua pihak "saling optimis" dan sama-sama mengklaim memiliki "bukti kuat" menunjukkan bahwa ini bukanlah kasus sepihak yang mudah diselesaikan. Kemungkinan besar, bukti dari ahli waris (seperti putusan pengadilan lama) cukup kuat untuk dijadikan dasar gugatan, sementara bukti Pemkab juga memiliki dasar hukum yang solid. Ini membuat putusan pengadilan menjadi sangat krusial dan tidak mudah diprediksi.

Konflik antara warga (ahli waris) dengan pemerintah daerah berpotensi menimbulkan ketegangan sosial. Jika tidak diselesaikan dengan adil dan transparan, konflik semacam ini dapat merusak kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan proses hukum.

Penyelesaian sengketa pertanahan membutuhkan pendekatan yang menyeluruh dan terintegrasi untuk mengatasi berbagai hambatan yang ada. Upaya yang dapat dilakukan meliputi peningkatan kapasitas kelembagaan, penyederhanaan kerangka regulasi, serta penegakan prinsip netralitas dari seluruh pihak yang berperan. Di samping itu, penguatan mekanisme mediasi sebagai jalan penyelesaian di luar pengadilan dapat meringankan beban sistem peradilan sekaligus menghasilkan resolusi yang lebih cepat dan efektif.

Peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan memegang peran sentral dalam menyediakan kerangka hukum yang jelas dan dapat dijadikan pedoman untuk menyelesaikan konflik agraria. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) berfungsi sebagai fondasi hukum utama yang mengatur hal ini di Indonesia. Di dalam UUPA, diatur berbagai ketentuan fundamental, termasuk mengenai hak kepemilikan atas tanah (Aksinudin, 2023). penggunaan tanah, serta perlindungan hak-hak masyarakat adat atas tanah ulayat.

Selain peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan juga memiliki peran krusial dalam menetapkan hak dan kewajiban para pihak yang bersengketa dalam konflik agraria.

Untuk menyelesaikan konflik agraria, diperlukan pendekatan yang holistik dan berkelanjutan dengan mempertimbangkan implikasinya dari berbagai dimensi. Upaya penanganannya pun harus melibatkan partisipasi aktif dari seluruh pemangku kepentingan, baik pemerintah, masyarakat, perusahaan, maupun lembaga-lembaga terkait lainnya.

Kedudukan sertipikat hak milik yang awal mulanya berasal dari tanah ulayat masyarakat hukum adat memang cukup berbeda dibandingkan dengan hukum modern. Pada hukum adat pengakuan sertipikat hak milik di Papua bertentangan dan dapat menimbulkan konflik hal ini dikarenakan pada PP Nomor 24 Tahun 1997 (Fajrin, 2025).

Sertipikat Hak Milik adalah satu-satunya bukti kepemilikan tanah yang sah dan tidak bisa diganggu gugat setelah diterbitkan. Namun, masyarakat hukum adat mungkin belum sepenuhnya memahami arti dari sertipikat hak milik, sehingga masih banyak yang mengklaim kembali tanahnya. Umumnya masalah yang sering terjadi adalah pengklaiman tanah oleh pihak ketiga melalui pemerintah setempat terhadap tanah ulayat masyarakat hukum adat (Fajrin, 2025). Dengan adanya hal tersebut, dibuatlah peraturan mengenai hak-hak ulayat masyarakat hukum adat terkait perlindungan hukum dan sebagainya.

Kedudukan Hak Pengelolaan (HPL) menempati posisi yang unik dan strategis dalam sistem hukum agraria nasional Indonesia. Hak ini bukan merupakan hak atas tanah yang dapat dimiliki perorangan, melainkan merupakan wewenang dari negara yang dilimpahkan kepada suatu badan (seperti Pemerintah Daerah, BUMN, BUMD, atau Badan Hukum tertentu) untuk mengelola dan menggunakan suatu kawasan tanah tertentu yang dikuasai langsung oleh negara (Devita, 2021).

Secara hierarki, HPL berada di bawah hak menguasai negara (HMN) yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Pemberian HPL ini pada dasarnya adalah pendelegasian kewenangan pengelolaan, di mana pemegang HPL bertindak sebagai "pengelola" yang diberi kewenangan untuk merencanakan, mengatur, dan memanfaatkan tanah tersebut untuk tujuan pembangunan, baik untuk kepentingan sendiri maupun untuk diberikan kepada pihak ketiga.

Dalam praktiknya, pemegang HPL dapat memberikan Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), atau bentuk kerjasama pemanfaatan lain kepada pihak ketiga di atas tanah yang berstatus HPL tersebut. Dengan demikian, kedudukan HPL berfungsi sebagai jembatan antara hak menguasai negara dengan hak-hak atas tanah di tingkat operasional, yang memungkinkan pengelolaan aset tanah negara menjadi lebih efektif, terarah, dan mendorong percepatan pembangunan serta meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) atau pendapatan badan usaha yang bersangkutan (Umami & Permata S., 2025).

Berdasarkan tersebut kita dapat menganalisisnya melalui perspektif teori keadilan hukum, khususnya pemikiran John Rawls dan Gustav Radbruch. Rawls, dalam abukunya "A Theory of Justice", menekankan prinsip keadilan sebagai kejujuran, di mana setiap orang harus memiliki hak dan kesempatan yang sama, serta ketimpangan sosial hanya dapat dibenarkan jika menguntungkan pihak yang paling kurang beruntung. Dalam konteks ini, klaim ahli waris yang berdasarkan warisan turun-temurun dan hak adat seharusnya diakui sebagai bagian dari upaya menjaga keadilan substantif, terutama jika mereka merupakan pihak yang secara historis terpinggirkan oleh kebijakan negara. Namun, di sisi lain, Pemkab Subang mengedepankan kepastian hukum formal melalui sertifikat dan keputusan gubernur, yang mencerminkan penerapan teori hukum positif ala Hans Kelsen, di mana hukum harus dilihat sebagai sistem normatif yang independen dari moral atau keadilan di luar teks hukum. Di sinilah terjadi ketegangan antara keadilan prosedural (kepastian dokumen administratif) dan keadilan distributif (pengakuan hak historis).

Sementara itu, Gustav Radbruch menawarkan perspektif yang lebih lentur melalui "Radbruch's Formula", yang menyatakan bahwa hukum yang tidak adil atau melampaui batas moralitas tidak layak dipertahankan, meskipun secara formal sah. Jika klaim ahli waris dapat dibuktikan secara kuat melalui sejarah dan hubungan kultural dengan tanah tersebut, namun diabaikan oleh pengadilan semata-mata karena ketiadaan sertifikat modern, maka putusan hukum dapat dianggap gagal memenuhi keadilan substantif (Muh. Afif Mahfud, 2024).

Kasus Sari Ater juga mengingatkan pada kritik Lon Fuller terhadap hukum yang terlalu kaku dan tidak mempertimbangkan "inner morality of law", seperti kejelasan, konsistensi, dan keberlakuan yang tidak semena-mena. Apabila pemerintah hanya mengandalkan instrumen administratif tanpa mempertimbangkan konteks sosio-historis masyarakat, maka hukum berisiko menjadi alat legitimasi ketimpangan, alih-alih sarana mewujudkan keadilan.

Penyelesaian Konflik

Persidangan perkara No. 49/Pdt.G/2020/PN Sng ini berjalan dari 10 November 2020 sampai 12 April 2021, melakukan mediasi pada tanggal 24 november 2021 sampai 8 Desember 2020 dengan hasil mediasi tidak berhasil, dan pembacaan putusan pada tanggal 12 April 2021 dengan amar putusan :

1. Menyatakan gugatan penggugat tidak dapat di terima (niet ontvankelijke verklaard);
2. Menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara sejumlah Rp. 2.569.620 (dua juta lima ratus enam puluh sembilan ribu enam ratus dua puluh rupiah).(*Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Subang*)

Para penggugat mengajukan banding pada tanggal 17 Mei 2021 dengan nomor 272/PDT/2021/PT BDG dan pembacaan putusan banding pada tanggal 29 Juli 2021 dengan isi putusan :

1. Menerima pemohon banding dari pembanding semula para penggugat tersebut;

2. menguatkan putusan Pengadilan negeri Subang tanggal 12 April 2021 Nomor 49/Pdt.G/2020/PN Sng, yang domohon banding tersebut;
3. Menghukum para pembanding semula para penggugat untuk membayar biaya perkara yang timbul di kedua tingkat peradilan yang untuk tingkat banding sebesar Rp. 150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah).(*Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Subang*.)

Dan kasus ini lanjut ke tingkat kasasi pada tanggal 19 Mei 2022, nomor putusan kasasi 1284 K/PDT/2022 dengan amar putusan MENGADILI Menolak permohonan kasasi dari Para Pemohon Kasasi tersebut; Memperbaiki amar Putusan Pengadilan Tinggi Bandung Nomor 272/PDT/2021/PT BDG., tanggal 29 Juli 2021 juncto Putusan Pengadilan Negeri Subang Nomor 49/Pdt.G/2020/PN Sng., tanggal 12 April 2021, sehingga amar selengkapnya sebagai berikut : Dalam Eksepsi : Menerima eksepsi Tergugat I, Tergugat II, dan Tergugat IV; Dalam Pokok Perkara : Menyatakan Gugatan Para Penggugat tidak dapat diterima (niet ontvanklijke verklaard); Menghukum Para Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam semua tingkat peradilan, yang dalam tingkat kasasi sejumlah Rp 500.000,00 (lima ratus ribu rupiah). (*Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Subang*).

Dengan demikian, sengketa Sari Ater bukan hanya sekadar pertarungan klaim hukum, tetapi juga cerminan dari dilema antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif. Penyelesaian yang ideal seharusnya mengintegrasikan kedua aspek tersebut, misalnya melalui pengakuan terbatas terhadap hak ulayat atau skema kompensasi yang adil, sebagaimana prinsip keadilan restoratif, sehingga tidak hanya menyelesaikan konflik di tingkat hukum, tetapi juga memulihkan relasi sosial antara negara dan masyarakat.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa konflik antara Hak Pengelolaan (HPL) dan hak milik adat dalam sengketa lahan Sari Ater mencerminkan ketegangan mendasar antara kepastian hukum formal dan keadilan substantif. Putusan pengadilan dari tingkat pertama hingga kasasi secara konsisten menolak gugatan para ahli waris dengan amar niet ontvankelijke verklaard, yang mengindikasikan bahwa hukum positif Indonesia cenderung memprioritaskan dokumen administratif modern (sertifikat HPL,) dibandingkan bukti historis berbasis hak adat seperti Letter C dan dokumen pajak. Dari perspektif teori keadilan John Rawls dan Gustav Radbruch, pendekatan yang terlalu formalistis ini berisiko mengabaikan keadilan substantif serta hak-hak historis masyarakat adat yang secara turun-temurun menguasai tanah tersebut.

Oleh karena itu, penyelesaian konflik agraria semacam ini tidak cukup hanya mengandalkan litigasi yang berorientasi pada legalitas prosedural. Diperlukan pendekatan holistik dan restoratif yang mengintegrasikan kepastian hukum dengan pengakuan terbatas terhadap hak adat, mediasi antara pemerintah dan ahli waris, serta skema kompensasi yang adil. Langkah-langkah tersebut penting tidak hanya untuk menyelesaikan sengketa secara berkeadilan, tetapi juga untuk memulihkan kepercayaan publik terhadap institusi pertanahan dan mencegah terulangnya konflik serupa di masa depan.

REFERENSI

- Aksnudin, S.-. (2023). IMPLIKASI PERTANAHAN DALAM PENANGANAN KONFLIK AGRARIA DI INDONESIA. *LITIGASI*, 24(2), 184–204. <https://doi.org/10.23969/litigasi.v24i2.9804>
- Alaslan, A. (2022). *METODE PENELITIAN KUALITATIF*. Thesis Commons. <https://doi.org/10.31237/osf.io/2pr4s>
- Arba, M. (2019). *Hukum agraria Indonesia* (Cetakan pertama). Sinar Grafika. <https://books.google.co.id/books?hl=en&lr=&id=ZdgrEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1>

- &dq=hukum+agraria&ots=oclUvzW5Bg&sig=5gmYYH1wLSShrkb9YTSwpK4ItLQ
&redir_esc=y#v=onepage&q&f=true
- Asep Mulyana. (2021, Februari 18). Kasus Sengketa Tanah Objek Wisata Sari Ater Semakin Rumit. *Bisnis.com*. https://bandung.bisnis.com/read/20210218/549/1358082/kasus-sengketa-tanah-objek-wisata-sari-ater-semakin-rumit#goog_rewarded
- Awang Hardian Sadono. (2023). Penanganan Masalah Pertanahan Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 2020 tentang Penanganan dan Penyelesaian Kasus Pertanahan. *Rampai Jurnal Hukum (RJH)*, 2(1), 12–27. <https://doi.org/10.35473/rjh.v2i1.2255>
- Devita, S. M. (2021). Perkembangan Hak Pengelolaan atas Tanah Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(9), 870–888. <https://doi.org/10.56370/jhlg.v2i9.130>
- Diana R. W. Napitupulu. (2024). *HUKUM PERTANAHAN*. UKI Press. <http://repository.uki.ac.id/14569/3/HukumPertanahan.pdf>
- Dr. H. Erwin Owan Hermansyah Soetoto, S.H., M.H., Zulkifli Ismail, S.H., M.H., & Melanie Pita Lestari, S.S., M.H. (2021). *BUKU AJAR HUKUM ADAT*. Madza Media. <https://repository.ubharajaya.ac.id/12946/1/Buku%20Ajar%20Hukum%20Adat.pdf>
- Dr. Muhaimin, SH.,M.Hum. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press. <https://eprints.unram.ac.id/20305/1/Metode%20Penelitian%20Hukum.pdf>
- Fajrin, U. R. (2025). Kedudukan Surat Hak Milik Yang Berasal Dari Tanah Ulayat Masyarakat Hukum Adat Papua (Studi Kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 4241 K/Pdt/2022). *Indonesian Notary*, 7(2). <https://doi.org/10.21143/notary.vol7.no2.180>
- Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 28 Tahun 2018 tentang Satuan Tugas Penanggulangan Bencana di Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi Sulawesi Tengah, dan Wilayah Terdampak Lainnya.
- Kusumojati, M. P., & Ferry Rosando, A. (2021). PERAN BADAN PERTANAHAN DALAM MEREDUKSI KONFLIK DAN PERKARA SENGKETA TANAH MELALUI MEDIASI. *COURT REVIEW: Jurnal Penelitian Hukum (e-ISSN: 2776-1916)*, 1(03), 16–34. <https://doi.org/10.69957/cr.v1i03.3>
- Maileni, D. A. (2019). KEPASTIAN HUKUM TERHADAP HAK MILIK DIATAS HAK PENGELOLAAN DIKOTA BATAM. *DE'RECHTSSTAAT*, 5(1), 33–41. <https://doi.org/10.30997/jhd.v5i1.1729>
- Muh. Afif Mahfud. (2024). *PENGANTAR ILMU HUKUM*. Yoga Pratama.
- Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Atas Tanah (1996). <https://peraturan.bpk.go.id/Details/56716/pp-no-40-tahun-1996>
- Pramanthana, S., Pujiwati, Y., & Nugroho, B. D. (2023). PROBLEMATIKA PENETAPAN HAK ULAYAT MENJADI HAK PENGELOLAAN DALAM PP NOMOR 18 TAHUN 2021. *EKSEKUSI*, 5(2), 270. <https://doi.org/10.24014/je.v5i2.25875>
- Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35/2012 Tentang “Tanah Hak ulayat Masyarakat Hukum Adat.”
- Rachmadi Usman. (2003). *Pilihan Penyelesaian Sengketa Di Luar Pengadilan*. Citra Aditya Bakti Bandung.
- Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Subang*. (t.t.). Diambil 8 Mei 2026, dari https://sipp.pn-sabang.go.id/list_perkara/search
- Umami, A. M., & Permata S., N. (2025). PENGATURAN HAK PENGELOLAAN ATAS TANAH PASKA BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 18 TAHUN 2021 TENTANG HAK PENGELOLAAN, HAK ATAS TANAH, SATUAN RUMAH

- SUSUN, DAN PENDAFTARAN TANAH. *Ganec Swara*, 19(1), 358–362.
<https://doi.org/10.59896/gara.v19i1.225>
- UNDANG-UNDANG DASAR NEGARA REPUBLIK INDONESIA 1945.
- UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 5 TAHUN 1960 TENTANG PERATURAN DASAR POKOK-POKOK AGRARIA. Diambil <https://peraturan.bpk.go.id/Details/51310/uu-no-5-tahun-1960>
- Usep Huseni. (2021, Februari 18). Adu Kuat Bukti, Ahli Waris & Pemkab Subang Saling Optimis Menang Perkara Gugatan Sengketa Lahan Sari Ater. *Jabarpress.com*. https://www.jabarpress.com/2021/02/18/adu-kuat-bukti-ahli-waris-pemkab-subang-saling-optimis-menang-perkara-gugatan-sengketa-lahan-sari-ater/?utm_source=chatgpt.com
- Wiwik Sri Widiarty. (t.t.). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*. Publika Global Media. Diambil <http://repository.uki.ac.id/14688/1/BukuAjarMetodePenelitianHukum.pdf>