

## Penyelesaian Konflik Pertanahan Tanah di Indonesia

Muhamad Naufal Septiyanto, Siti Mardiyanti, Mona Wulandari

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang

 [10.32502/khdk.v5i2.7959](https://doi.org/10.32502/khdk.v5i2.7959)

---

### Abstract

The development of the disputes and conflicts of the lands, both in quality and in quantity always increases, the cause being, among other things, the land area that. Still, while the number of people need land to meet. There is always growing need and there is an accumulation of conflict of interest between. Landowners (individuals, indigenous peoples, private corporations, governments) with. Individual or any other Swedish corporation. The problem with the lands comes when. The authority (right to state) is matched against the human rights of citizens, Special property rights of individuals and communal rights (land of ulayat). Conflicts and conflicts agriculture nowadays is more conflict and the vertical dispute is conflict and An issue between society and government or the authorities. in At first glance, it shows the horizontal conflict between societies and Entrepreneurs/investors and or state-owned enterprises (soes). But in spite of that, People are facing countries that 'protect' the businessmen And state-owned enterprises. This clash need not happen if the land politics And political laws of the land are able to maintain a balance between the right to rule A state of human rights because it's both mandated in the constitution 1945 constitution.

**Key words:** resolution, conflict, land

---

### Abstrak

Perkembangan sengketa dan konflik pertanahan, baik secara kualitas maupun kuantitas selalu mengalami kenaikan, penyebabnya antara lain adalah luas tanah yang tetap, sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhannya selalu bertambah dan adanya akumulasi konflik kepentingan antara pemilik tanah (perorangan, masyarakat adat, badan hukum swasta, pemerintah) dengan perseorangan atau badan hukum swasta lainnya. Masalah pertanahan muncul ketika kewenangan (Hak Menguasai Negara) diperhadapkan dengan Hak Asasi Warga Negara, khususnya hak milik individu dan hak komunal (tanah ulayat). Sengketa dan konflik pertanahan sekarang ini lebih banyak konflik dan sengketa vertical yaitu konflik dan sengketa antara masyarakat dengan pemerintah atau pihak yang berwenang. Secara sepintas, yang terlihat memang konflik horizontal antara masyarakat dengan pengusaha/investor dan atau badan usaha milik Negara (BUMN). Namun dibalik itu, sebenarnya rakyat sedang berhadapan dengan Negara yang 'melindungi' para pengusaha dan badan usaha milik Negara. Benturan ini tidak perlu terjadi jika politik pertanahan dan politik hukum pertanahan mampu menjaga keseimbangan antara Hak Menguasai Negara dengan Hak Asasi Manusia karena kedua-duanya diamanatkan dalam Konstitusi UUD 1945.

**Kata Kunci :** Penyelesaian, Konflik, Pertanahan

---

### Info Artikel

Masuk: 12 September 2023, Diterima: 5 Desember 2023, Terbit: 10 Desember 2023



Email Corresponding Author:

Nama Author : [naufal@gmail.com](mailto:naufal@gmail.com)

## **A. PENDAHULUAN**

Konflik pertanahan yang terjadi di masyarakat muncul dalam beragam bentuk. Pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik tersebut pun tidak sedikit, baik negara maupun institusi civil society seperti ; lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tetapi proses penyelesaian sengketa acapkali menemui jalan buntu sehingga menjadikan konflik semakin berlarut-larut.<sup>1</sup>

Hal ini antara lain diakibatkan oleh masih lemahnya identifikasi terhadap akar-akar penyebab konflik dan pemetaan aspek-aspek social, politik, ekonomi dan budaya yang terlibat didalamnya. Akibatnya tawaran-tawaran penyelesaian konflik acapkali merupakan formula yang bersifat sementara. Identifikasi dan penelitian mendalam terhadap akar-akar konflik dan pemetaan yang akurat terkait aspek-aspek social, ekonomi, politik dan cultural amat diperlukan guna membantu penyelesaian sengketa pertanahan secara permanen.

Konflik pertanahan merupakan proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, air , tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara mikro sumber konflik dapat timbul karena adanya perbedaan atau benturan nilai (cultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data, atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur kepemilikan dan penguasaan tanah.

Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hukum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat

---

<sup>1</sup> Bernhard Limbong, *Konflik Pertanahan* (Jakarta: Margareta Pustaka, 2012), hlm. 65

memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku<sup>2</sup>

Apabila terjadi hubungan-hubungan dan peristiwa-peristiwa hukum yang terjadi antara orang-orang Indonesia Asli dengan golongan Eropa dan yang dipersamakan atau sebaliknya. Sesuai dengan asas persamaan derajat terhadap stelsel-stelsel hukum baik hukum Adat maupun 76 hukum Barat yang dianut Indonesia, maka diselesaikan dengan “Hukum Antar Golongan”. Jika hubungan-hubungan hukum dan peristiwa-peristiwa hukum itu menyangkut masalah tanah maka akan diselesaikan dengan “Hukum Agraria Antar Golongan”. Didalam “Hukum Agraria Antar Golongan”

Terdapat asas-asas hukum yang berlaku yaitu:

- a. Tanah itu mempunyai status dan hukumnya sendiri yang terlepas dan tidak dipengaruhi oleh status atau hukum dari subjek yang menghendaki”.
- b. Tanah mempunyai pasaran bebas”, artinya baik orang-orang dari golongan Eropa dan yang dipersamakan dapat mempunyai tanah adat, demikian juga sebaliknya.

Dari asas-asas hukum tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa jika terjadi peristiwa-peristiwa hukum yang menyangkut dua subjek hukum yang berbeda diselesaikan menurut hukum tanah yang menjadi objek dari hubungan hukum tersebut.

Oleh karena ketentuan-ketentuan pokok dan asas-asas hukum agrarian barat itu bersumber dari KUHPerdara Barat, maka hukum agrarian barat bersifat individualistis, sehingga juga dapat dipahami bahwa KUH Perdata Indonesia pun melalui Burgerlijk Wetboek dan Code Civil Perancis berjiwa liberalistis<sup>3</sup>. Hukum Perdata Barat dan hukum tanahnya bertitik tolak dari pengutamaan kepentingan pribadi (individualistis/Liberalis),

---

<sup>2</sup> Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah* (Bandung: Alumni, Mandar Maju, 1991), hlm. 45

<sup>3</sup> Edi Ruhayat, 1992, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA No.5 tahun 1960*, Penerbit Alumni, Bandung, hal 5

sehingga pangkal dan pusat pengaturan terletak pada *eingendom recht* (hak *eigendom*) yaitu pemilikan perorangan yang penuh dan mutlak disamping *Domein Verklaring* atas pemilik tanah oleh Negara.

Menurut Pasal 570 KUH Perdata, hak *eigendom* adalah hak yang memberi wewenang penuh untuk menikmati kegunaan suatu benda (tanah) untuk berbuat bebas terhadap benda (tanah) itu dengan kekuasaan penuh, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lain yang ditetapkan oleh badan-badan penguasa yang berwenang dan tidak mengganggu hak-hak orang lain<sup>4</sup>.

## **B. METODE**

Penulisan ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif : yaitu penelitian yang di gunakan untuk mengkaji atau menganalisis data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder<sup>5</sup>, di lakukan dengan cara mendekati permasalahan dari segi hukum, membahas kemudian mengkaji buku-buku, ketentuan perundang-undangan yang telah ada dan yang ada hubungannya dengan masalah yang akan dibahas. Masalah yang akan di kaji mengacu terhadap Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, dan segala peraturan yang berkaitan dengan pembahasan ini

## **C. HASIL DAN DISKUSI**

### **Konflik Pertanahan Secara Umum**

Salah satu tuntutan pada saat krisis ekonomi tahun 1997-1998 adalah segera dilakukannya reformasi agrarian. Hal ini disebabkan karena pada saat itu akses masyarakat terhadap tanah bisa dikatakan sudah tersumbat, akibat pelaksanaan pembangunan di masa orde baru semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi. Hal tersebut menjadi pemicu

---

<sup>4</sup> Notonagoro, 1974, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Cv. Pancuran Tujuh, Jakarta, hal 32.

<sup>5</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta : Ghalia, Indonesia, 1988), hlm. 11-12

keresahan masyarakat yang pada akhirnya juga mendorong timbulnya konflik pertanahan<sup>6</sup>

Suyoto Usman, menggambarkan terjadinya konflik pertanahan sebagai akibat dari dampak kegiatan industri yang berkaitan erat dengan bentuk hubungan social yang terjalin di antara para stakeholder yaitu masyarakat, pemerintah, pihak penguasa industry, serta instansi- instansi lain (termasuk lembaga swadaya masyarakat dan lembaga keagamaan) yang aktifitasnya terkait langsung dengan ketiganya<sup>7</sup>.

Dari berbagai pendapat tentang akar masalah pertanahan yang akhirnya menjadi sengketa tanah terjadi di Indonesia di sebabkan oleh: (1) kurang tertibnya administrasi pertanahan masa lalu; (2) ketimpangan struktur penguasaan dan pemilikan tanah; (3) sistem publikasi pendaftaran tanah yang negative; (4) meningkatnya kebutuhan tanah, sehingga harga tanah tidak dapat dikendalikan karena ulah mafia tanah; (5) peraturan perundangan saling tumpang tindih, baik secara horizontal maupun vertical, demikian juga substansi yang diatur; (6) masih banyaknya terdapat tanah terlantar; (7) kurang cermat notaries dan pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugasnya; (8) belum terdapat pelaksanaan persepsi atau intrepretasi para penegak hukum khususnya hakim terhadap peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan; dan (9) para penegak hukum belum kurang berkomitmen untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsumen dan konsisten.

### **Permasalahan Konflik Pertanahan Di Indonesia**

Permasalah yang terjadi didalam Hukum Agraria Antar Golongan dipecahkan dengan melihat status dan hukum dari tanahnya. Tanah merupakan “Titik Pertalian Sekunder”, yaitu faktor yang menentukan hukum apa yang harus diperlukan. Terhadap hal ini ada 2 (dua) pendapat:

---

<sup>6</sup> Bernhard Limbong, *Reforma Agraria* (Jakarta: Margareta Pustaka, 2012), hlm. 30

<sup>7</sup> Suyono Usman, “Rekognisi Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Tinjauan Sosiologis Lingkungan”, Makalah, disampaikan pada Seminar dan Loka karya Rekognisi sebagai Penyelesaian Konflik Pertanahan: Tinjauan Hukum, Sosial, Politik dan Pelestarian Sumber daya Alam, Yogyakarta 27-28 September 1999) hlm. 1

1. Pendapat Umum : Mengatakan bahwa tanah selalu merupakan titik pertalian yang sekunder, artinya setiap pemindahan hak atas tanah harus diperlukan menurut hukum dari tanahnya;
2. Pendapat Kollwijn : Mengatakan bahwa tanah tidak selalu merupakan titik taut sekunder oleh karenanya banyak hal yang dapat menjadi titik taut sekunder misalnya: kehendak dari pihak-pihak yang bersangkutan, milieu dan suasana tempat serta status orang yang bersangkutan.

Tanah akan hanya menjadi titik pertalian sekunder hanya pada apa yang disebut perjanjian yang bersifat zakelijk (perjanjian yang bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada orang lain). Sedangkan pada perjanjian obligator (perjanjian yang menimbulkan hak dan kewajiban) tanah tidak selalu merupakan titik taut sekunder.

- a. Struktur Hukum Tanah Sesudah Berlakunya UUPA No.5 Tahun 1960. Dualisme hukum agrarian berakhir setelah berlakunya UUPA No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar-dasar Pokok Agraria, pada tanggal 24 September 1960 dimana sejak itu diseluruh wilayah Republik Indonesia hanya ada 1 (satu) hukum agrarian Indonesia berdasarkan UUPA.

Dengan keluarnya UUPA maka salah satu cita-cita hukum Negara Indonesia yaitu melakukan kodifikasi hukum agrarian sudah terwujud. Kodifikasi hukum ialah melakukan penyusunan undang-undang secara sistematis dan lengkap kedalam suatu kitab undang-undang seperti yang telah dilakukan oleh bangsa-bangsa di Eropa 300 tahun yang lalu yang menghasilkan tiga kodifikasi hukum yaitu: Kitab Undang-undang Hukum Perdata (Sipil/KUHS), Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHD) dan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Tujuan dari Kodifikasi hukum ialah untuk memperoleh kesatuan hukum, kepastian hukum dan kesederhaan hukum.

Dengan telah dikodifikasikannya UUPA, berarti:

1. Telah diperoleh kesatuan hukum agrarian, yang berlaku bagi setiap warga Negara Indonesia;

2. Telah diperoleh kepastian hukum bagi setiap pemilik tanah untuk mengetahui hak dan kewajibannya dengan membaca peraturan perundang-undangan yang berlaku;
3. Para pemegang hak milik terjamin haknya oleh undang-undang, sehingga dilarang menurut hukum yang berlaku memiliki dan menguasai tanah orang lain, atau dilarang mengganggu kepemilikan atau penguasaan tanah orang lain tanpa didasari oleh sesuatu hak<sup>8</sup>.

Dualisme hukum tidak sesuai dengan cita-cita persatuan bangsa yang menghendaki adanya Hukum Agraria Nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 45 khususnya Pasal 33, agar supaya rakyat dapat menikmati manfaat tanah dan dapat mengusahakannya untuk pembangunan. Terkait dengan hubungan Negara dengan sumber daya alam nasional (dalam arti sempit tanah) dijelaskan dalam ketentuan Pasal 2 UUPA yang memberikan penafsiran resmi otentik mengenai perkataan “dikuasai” yang tertuang dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Dengan demikian pemahaman mengenai domein Negara tidak dikenal oleh UUPA<sup>9</sup>.

### **Upaya Penyelesaian Sengketa/Konflik Pertanahan**

Untuk menangani dan penyelesaian sebuah sengketa/konflik pertanahan di Indonesia ini diperlukan kerangka kerja yang tepat dan efektif. Ada tiga bagian yang sangat urgen sebelum menangani konflik pertanahan yang perlu kita kaji secara mendalam yaitu pengkajian konflik, penanganan konflik, dan penyelesaian konflik pertanahan. Tujuan dari pengkajian, penanganan, dan penyelesaian masalah konflik pertanahan untuk memberikan kepastian hukum akan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dinegeri yang penuh dengan sumber daya alam ini.

#### **a. Pengkajian Konflik.**

Ada dua teori konflik yaitu teori fungsionalisme struktural dan teori pendekatan konflik.

---

<sup>8</sup> Bachsan Mustafa, 1988, Hukum Agraria Dalam Perspektif, Remaja Karya Bandung, hal 16.

<sup>9</sup> Roestandi Adiwilaga. Hukum Agraria Indonesia, Masa Baru Bandung, hal 75

Pertama, Teori fungsional structural yang menyatakan bahwa masyarakat pada dasarnya terintegrasi diatas dasar 'kata sepakat' para anggotanya akan nilai-nilai kemasyarakatan tertentu. Teori ini memiliki daya untuk mengatasi perbedaan-perbedaan pendapat dan kepentingan di antara para anggota masyarakat.

Masyarakat harus dipandang sebagai suatu system dari bagianbagian yang saling berhubungan satu terhadap yang lain. Karena itu, hubungan saling mempengaruhi di antara bagian-bagian tersebut bersifat ganda dan timbal balik. Dalam teori ini dikatakan bahwa sekalipun integrasi social tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun secara fundamental system social selalu cenderung bergerak kearah ekuiliberium yang bersifat dinamis artinya keadaan yang tidak mempunyai keseimbangan menjadi kekuatan-kekuatan yang mantap karena adanya keseimbangan sehingga integrasi social dapat menanggapi perubahan- perubahan yang datang dari luar dengan kecenderungan memelihara agar perubahanperubahan yang terjadi dalam system sebagai akibatnya hanya akan mencapai derajat yang minimal.

Perubahan social terjadi karena tiga hal kemungkinan, yaitu penyesuaian terhadap perubahan-perubahan yang datang dari luar, pertumbuhan melalui proses diferensiasi structural dan fungsional, serta penemuan-penemuan baru dari anggota.

Kedua, Pendekatan Teori Konflik yang beranggapan tentang beberapa hal berikut ini yaitu setiap masyarakat senantiasa berubah dan perubahan itu tidak pernah berakhir karena perubahan social merupakan gejala yang inheren pada setiap masyarakat; setiap masyarakat mengandung konflik di dalam dirinya karena konflik merupakan gejala inheren pada setiap masyarakat; setiap unsure dalam masyarakat member kontribusi terjadinya disintegrasi dan perubahan-perubahan social; dan setiap masyarakat terintegrasi atas penguasaan dan dominasi sejumlah orang terhadap sejumlah orang yang lain.

Dengan kata lain, konflikn berasal dari faktor-faktor yang ada di dalam masyarakat itu sendiri. Ia timbul dari realitas akan adanya

unsurunsur yang saling bertentangan dalam setiap masyarakat. Dan pertentangan secara intern terjadi karena pembagian otoritas yang dilakukan secara tidak merata. Karena itu, ada pola pemisahan antara masyarakat yang memiliki otoritas dan yang tidak memiliki otoritas dalam suatu masyarakat. Mereka yang memiliki otoritas cenderung mengukuhkan status quo mereka, sedangkan yang tidak memiliki otoritas akan berusaha untuk merubah status quo mereka.

Dalam kaitan dengan konflik pertanahan, teori tentang konflik di atas sangat relevan, karena masalah pertanahan merupakan salah satu masalah pertanahan yang sangat kuat menjadi pusat perhatian seluruh masyarakat Indonesia.

b. Penangan Konflik.

Konflik ada di masyarakat dan senantiasa melekat dalam diri setiap masyarakat. Oleh karena itu, dimana ada masyarakat maka akan ada potensi munculnya konflik, sedangkan yang dapat dilakukan manusia hanyalah mengatur dan mengendalikan konflik agar tidak terjadi dalam berbagai kekuatan yang akhirnya terakumulasi dalam bentuk kekerasan. Hal ini terjadi dikarenakan penyelesaian konflik pertanahan hanya menggunakan pendekatan paradigma hukum. Agar tidak terjadi konflik pertanahan, langkah pencegahan yang harus dilakukan adalah:

1. Penertiban administrasi pertanahan yang berkaitan dengan sumber konflik;
2. Tindakan proaktif untuk mencegah dan menangani potensi konflik;
3. Penyuluhan hukum dan atau sosialisasi program pertanahan;
4. Pembinaan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
5. Pemetaan tanah-tanah yang rawan konflik, baik tanah milik Negara, milik pengusaha, maupun milik masyarakat hukum adat.

c. Penyelesaian Konflik.

Tahapan yang harus dilewati dalam menyelesaikan konflik pertanahan adalah:

- a. Mengenali pihak-pihak yang berkonflik;

- b. Mengenali Objek konflik
- c. Menemukan atau mengetahui kemauan dari subjek;
- d. Menemukan pokok permasalahan konflik yang bersangkutan;
- e. Mencari aturan hukum atau peraturan perundang-undangan yang terkait;
- f. Menemukan alternative institusi penyelesaian konflik yang akan digunakan;
- g. Serta mengambil keputusan yang tepat dan diterima para pihak

Mekanisme penangan dan penyelesaian sengketa dan konflik pertanahan lazimnya diselenggarakan sebagai berikut:

Pertama: Pengaduan, dalam pengaduan berisi hal-hal dan peristiwa yang menggambarkan bahwa pemohon/pengadu adalah pihak-pihak yang berhak atas tanah yang disengketakan atau konflik dengan dilampiri buktibukti serta mohon penyelesaian dengan disertai harapan agar terhadap tanah tersebut dapat dicegah mutasinya/pengalihannya sehingga tidak merugikan pemohon.

Kedua, penelitian berupa pengumpulan data atau administrasi maupun hasil penelitian fisik dilapangan mengenai penguasaanya. Hasil dari penelitian dapat disimpulkan sementara bahwa apakah pengaduan tersebut beralasan atau tidak untuk diproses lebih lanjut.

Ketiga, Pencegahan mutasi/pengalihan, tujuannya adalah untuk menghentikan sementara waktu segala bentuk perubahan terhadap tanah yang disengketakan atau tanah konflik.

Keempat, musyawarah untuk mempertemukan kedua belah pihak untuk mengklarifikasi data yang ada pada masing-masing pihak dalam rangka mengupayakan perdamaian.

Kelima, penyelesaian melalui pengadilan, jika melalui musyawarah tidak mendatangkan hasil maka sengketa atau konflik tersebut harus diselesaikan oleh intansi yang berwenang yaitu pengadilan.

## **D. KESIMPULAN**

Dalam rangka pencegahan, penanganan, dan penyelesaian konflik pertanahan, perlukan perubahan paradig lama yang feodalistik, sentralistik birokrasi, otoriter dan represif diganti dengan paradig baru yang populis, demokratis, desentralistik, dan penghormatan hak asasi manusia. Kompleksitas masalah agrarian di Indonesia harus ditangani dan diselesaikan dengan pendekatan holistic. Karena akar konflik agraria sangat mendasar dan bersifat multidimensional, maka penanganan dan penyelesaian harus menggunakan pendekatan hukum, politik, social, dan budaya.

## **DAFTAR PUSTKA**

Arie S. Hutagalung, *Perspektif Hukum Penyelesaian Sengketa Pertanahan* (makalah disampaikan dalam seminar di Komisi Konstitusi, tanpa penerbit), April 2000.

Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, Remaja Karya Bandung, 1988  
Bernhard Limbong. *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margareta Pustaka. 2012  
Bernhard Limbong. *Reforma Agraria*. Jakarta: Margareta Pustaka. 2012.

Edi Ruhiyat, *Politik Pertanahan Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA No.5 tahun 1960*, Alumni, Bandung, 1992.

Notonagoro, *Politik Hukum Dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Cv. Pancuran Tujuh, Jakarta, 1974.

Rachmad Usman, *Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Suparman Marzuki, *konflik tanah di Indonesia*, Disampaikan dalam Workshop Hak- Hak Masyarakat Asli di Lombok: 21-23 Oktober 2008.