

---

**ANALISIS HUKUM PENYELESAIAN SENGKETA TANAH ANTARA INDIVIDU DENGAN BADAN USAHA MILIK NEGARA (STUDI KASUS PUTUSAN NO. 1226PK/ PDT/2022)****Oleh****Laurdy Hans Hadiwidjaya\*<sup>1</sup>, Wahyu Prawesti<sup>2</sup>, Subekti<sup>3</sup>, Rinadini Hendrasworo<sup>4</sup>****<sup>1,2,3,4</sup>Universitas Dr. Soetomo Surabaya****E-mail: <sup>1</sup>[Laurdyhans@gmail.com](mailto:Laurdyhans@gmail.com), <sup>2</sup>[wahyu.prawesthi@unitomo.ac.id](mailto:wahyu.prawesthi@unitomo.ac.id),****<sup>3</sup>[subekti@unitomo.ac.id](mailto:subekti@unitomo.ac.id), <sup>4</sup>[rinaherv1969@gmail.com](mailto:rinaherv1969@gmail.com)**

---

**Article History:***Received: 20-07-2025**Revised: 27-07-2025**Accepted: 23-08-2025***Keywords:***Penyelesaian**Sengketa, Sengketa**Tanah, Individu dan**BUMN***Abstract:**

*Pemerintah memiliki kewenangan untuk memanfaatkan seluruh sumber daya, termasuk tanah, guna mendukung kepentingan nasional. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut harus tetap memperhatikan aspek sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, agar tidak merugikan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat dan badan usaha dalam proyek strategis nasional berdasarkan Putusan Nomor 1226 PK/Pdt/2022, serta mengidentifikasi kendala regulasi yang menghambat penyelesaiannya, khususnya terkait disharmoni antara Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan metode pendekatan perundang-undangan dan studi kasus. Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dan dianalisis menggunakan metode Miles & Huberman secara deduktif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa tanah sebagaimana dalam Putusan Nomor 1226 PK/Pdt/2022 tidak dapat menggunakan mekanisme Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 karena objek tanah tidak dimiliki secara sah oleh pihak penggugat (GL). Selain itu, ditemukan kendala regulatif yang signifikan, berupa tumpang tindih kewenangan antara Badan Pertanahan Nasional dan kekuasaan kehakiman, ketiadaan mekanisme final penyelesaian sengketa, serta perbedaan kekuatan hukum antar peraturan yang menyebabkan ketidaksesuaian norma dan prosedur.*

---

**PENDAHULUAN**

Permasalahan pertanahan di Indonesia merupakan isu yang senantiasa aktual dan kompleks, seiring meningkatnya kebutuhan akan lahan akibat pertumbuhan penduduk, ekspansi ekonomi, serta pembangunan infrastruktur berskala besar. Tanah bukan hanya aset ekonomi, tetapi juga mengandung nilai sosial dan simbolik yang tinggi sebagai bagian dari ruang hidup dan identitas masyarakat. Ketimpangan antara tingginya permintaan lahan dan

terbatasnya ketersediaan seringkali menimbulkan konflik agraria yang berkepanjangan, terlebih ketika masyarakat berhadapan dengan kekuatan negara atau badan usaha besar.

Lemahnya tata kelola pertanahan, tumpang tindih kewenangan antarlembaga, serta terbatasnya akses masyarakat terhadap informasi dan bantuan hukum turut memperparah posisi masyarakat dalam sengketa. Salah satu kasus representatif adalah Putusan Nomor 1226 PK/Pdt/2022 yang melibatkan sengketa tanah antara GL dan PT ITDC di Mandalika. Sengketa ini mencerminkan ketidakseimbangan dalam mekanisme hukum, baik dari sisi perlindungan hak maupun dari kerangka regulasi yang berlaku, terutama menyangkut disharmoni antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020

Di Indonesia, penyelesaian sengketa tanah umumnya menempuh jalur litigasi maupun non-litigasi. Jalur litigasi bersifat formal dan legalistik, namun kerap tidak berpihak pada keadilan substantif. Sementara itu, jalur non-litigasi seperti mediasi dan negosiasi lebih fleksibel, tetapi sering kali tidak memiliki kekuatan eksekutorial yang cukup untuk menjamin pelaksanaan hasilnya.

Melihat kompleksitas tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji lebih dalam mekanisme penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat dan badan usaha dalam proyek strategis nasional, serta mengevaluasi kendala regulasi yang timbul akibat disharmoni antar instrumen hukum.

## LANDASAN TEORI

### Pengertian Sengketa Tanah

Sengketa tanah merupakan perselisihan antara dua pihak atau lebih terkait hak, kepemilikan, atau penggunaan tanah, yang sering kali timbul akibat perbedaan kepentingan dan interpretasi hukum. Menurut, sengketa muncul ketika ada pihak yang merasa dirugikan, dan sengketa tanah kerap dipicu oleh ketidakjelasan status hak atas tanah.

### Teori Penyebab Sengketa Tanah

Enam teori penyebab konflik: hubungan sosial, negosiasi prinsip, identitas, kesalahpahaman budaya, transformasi sosial, dan kebutuhan dasar. Selain itu, menambahkan faktor hukum (tumpang tindih regulasi), dan non-hukum seperti nilai tanah yang tinggi, pertumbuhan penduduk, serta lemahnya posisi tawar masyarakat menjadi pemicu dominan terjadinya sengketa.

### Jenis-Jenis Sengketa Tanah

Sengketa tanah dapat diklasifikasikan berdasarkan objeknya (kepemilikan, peralihan hak, pembebanan hak, pendudukan ilegal) dan subjeknya (antar warga, warga dengan pemerintah, atau warga dengan badan usaha). Maria S.W. Sumardjono juga membedakan sengketa tanah berdasarkan konteks seperti sengketa adat, pembangunan, hingga penyimpangan landreform.

### Mekanisme Penyelesaian Sengketa Tanah

Penyelesaian sengketa tanah dapat ditempuh melalui jalur litigasi (pengadilan) maupun non-litigasi (di luar pengadilan). Jalur litigasi diatur dalam KUHPerdara Pasal 1365, 1243, dan 1865, menekankan pembuktian dan putusan formal. Sementara jalur non-litigasi meliputi mediasi, negosiasi, konsiliasi, dan penilaian ahli sebagaimana diatur dalam UU No. 30 Tahun 1999, yang lebih fleksibel dan solutif namun tidak selalu mengikat secara hukum.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang menelaah bahan hukum primer dan sekunder melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Metode ini bertujuan untuk menemukan asas dan norma hukum yang relevan untuk menyelesaikan isu hukum tertentu [11]. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah regulasi seperti UUPA dan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020, sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis Putusan No. 1226 PK/Pdt/2022 sebagai contoh nyata penerapan hukum. Data diperoleh melalui studi kepustakaan, yang mencakup bahan hukum primer (undang-undang, putusan hakim) dan sekunder (buku, jurnal, pendapat ahli) [12] [13]. Data dianalisis secara kualitatif deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma umum ke kasus konkret.

## HASIL DAN PEMBEHASAN

### **Mekanisme penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat dan badan usaha dalam proyek strategis nasional, khususnya berdasarkan Putusan Nomor 1226 PK/Pdt/2022**

Mekanisme penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat dan badan usaha dalam proyek strategis nasional diatur berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 Ayat (3) yang menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat. Namun, penguasaan negara atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria bukanlah bentuk kepemilikan langsung, melainkan kewenangan negara sebagai organisasi kekuasaan untuk mengatur dan menguasai tanah tersebut [14]. Dalam pelaksanaan pengadaan tanah, terdapat sembilan asas hukum yang harus dipatuhi guna menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi semua pihak [15].

Penyelesaian sengketa tanah dapat dilakukan melalui mekanisme litigasi, yaitu jalur pengadilan, maupun non-litigasi seperti mediasi dan konsiliasi. Penetapan lokasi pembangunan untuk kepentingan umum hanya dapat dilakukan apabila pihak yang berhak mengalihkan hak atas tanahnya kepada instansi yang memerlukan melalui lembaga pertanahan. Pelaksanaan pengadaan tanah dilakukan oleh lembaga pertanahan yang berkoordinasi dengan pemerintah daerah sesuai kewenangan.

Berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali Nomor 1226/PK/Pdt/2022, permohonan peninjauan kembali oleh GL ditolak dan GL dihukum membayar biaya perkara sebesar Rp 2.500.000. Putusan ini menunjukkan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa tanah dalam proyek strategis nasional, seperti di Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika, dilakukan melalui mekanisme litigasi. GL tidak terbukti secara sah memiliki tanah seluas 60 are di Dusun Ujung, Desa Kuta, Kecamatan Pujut, Kabupaten Lombok Tengah, meskipun mengajukan surat jual beli yang terdaftar di kantor desa. Oleh karena itu, mekanisme pengadaan tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum tidak dapat diterapkan karena tanah tersebut tidak dimiliki secara sah oleh GL.

**Kendala regulasi yang menghambat penyelesaian sengketa tanah dalam kasus pada Putusan Nomor 1226 PK/Pdt/2022, terutama terkait dengan disharmoni antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN Nomor 21 Tahun 2020**

Sengketa tanah semakin meningkat seiring dengan meningkatnya kebutuhan atas tanah, sementara jumlah bidang tanah tidak bertambah. Pemerintah pun berupaya mempercepat penyelesaian sengketa, namun dalam praktiknya, penyelesaian tersebut kerap menghadapi hambatan regulasi. Salah satu contoh konkret terlihat dalam Putusan Peninjauan Kembali Nomor 1226 PK/Pdt/2022, yang memperlihatkan adanya disharmoni antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020.

UUPA sebagai hukum dasar agraria Indonesia menekankan asas keadilan, fungsi sosial hak atas tanah, dan kepastian hukum (Pasal 5 dan Pasal 6 UUPA). Undang-undang ini memuat perlindungan bagi hak-hak individu atas tanah, serta menegaskan bahwa pencabutan atau pembatalan hak atas tanah hanya bisa dilakukan melalui putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap [16]. Namun, Peraturan Menteri ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 justru membuka ruang bagi penyelesaian administratif oleh BPN tanpa melalui pengadilan, yang menimbulkan konflik kewenangan.

Dalam kasus Putusan No. 1226 PK/Pdt/2022, dualisme kewenangan ini menyebabkan kebingungan dalam penyelesaian sengketa karena terdapat dua pihak yang merasa memiliki legitimasi hukum atas tanah yang sama. BPN secara administratif tetap mengakui klaim yang tidak sah menurut pengadilan, yang menyulitkan eksekusi putusan. Hal ini diperparah dengan tidak adanya mekanisme final dalam Peraturan Menteri tersebut jika terjadi pertentangan dengan putusan pengadilan.

Selain itu, secara hierarkis UUPA berada di atas Peraturan Menteri, namun dalam praktik, Peraturan Menteri No. 21 Tahun 2020 sering digunakan seolah-olah setara, bahkan menutup akses ke jalur litigasi melalui pengadilan. Norma dalam Permen ATR/BPN juga cenderung teknokratis dan administratif, tanpa mempertimbangkan asas-asas substantif yang dijunjung tinggi oleh UUPA, seperti pengakuan hak komunal dan asas kesejahteraan.

Dengan demikian, disharmoni regulasi antara UUPA dan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020 menjadi kendala utama dalam penyelesaian sengketa tanah dalam proyek strategis nasional, sebagaimana tercermin dalam perkara GL di KEK Mandalika. Hal ini menegaskan perlunya reformulasi kebijakan pertanahan agar peraturan teknis tidak bertentangan dengan landasan hukum utama yang menjamin hak-hak masyarakat.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis terhadap Putusan Nomor 1226 PK/Pdt/2022, dapat disimpulkan bahwa mekanisme penyelesaian sengketa tanah antara masyarakat dan badan usaha dalam proyek strategis nasional tidak dapat dilakukan melalui prosedur sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012, karena tanah yang disengketakan tidak dimiliki secara sah oleh pihak penggugat (GL). Hal ini menunjukkan pentingnya validasi legalitas kepemilikan sebelum proses pengadaan tanah dijalankan.

Selain itu, hambatan utama dalam penyelesaian sengketa juga disebabkan oleh disharmoni regulasi antara Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 21 Tahun 2020. Ketidaksesuaian ini mencakup tumpang tindih kewenangan antara BPN dan lembaga peradilan, tidak adanya mekanisme penyelesaian yang final, perbedaan tingkat kekuatan hukum, serta perbedaan norma dan prosedur. UUPA menekankan bahwa hak atas tanah hanya dapat dibatalkan melalui putusan pengadilan,

sementara Peraturan Menteri memberikan kewenangan administratif kepada BPN yang dalam praktiknya dapat menimbulkan konflik hukum.

#### Saran

Sebagai tindak lanjut, disarankan agar pemerintah memperkuat implementasi mekanisme penyelesaian sengketa tanah sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, khususnya dalam proses identifikasi, penilaian, dan pemberian ganti kerugian. Selain itu, diperlukan harmonisasi antara UUPA dan Peraturan Menteri ATR/BPN agar tercipta kepastian hukum dan perlindungan yang seimbang bagi seluruh pihak dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan nasional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] A. S. Gulau, H. Nur, and S. D. Sri, "Pertanggungjawaban Badan Pertanahan Nasional dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik Ganda dan Implikasinya terhadap Kepastian Hukum," *JurnalCendekiallmiah*, vol. 4, no. 3, pp. 2018–2026, 2025.
- [2] S. P. Lewier, M. S. Borman, and Subekti, "Penyelesaian Sengketa Tanah Tiakur Ibukota Kabupaten Maluku Barat Daya Provinsi Maluku: Studi Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor 1835 K/PDT/2029)," *Indones. J. Law Soc. Gov.*, vol. Vol. 4, no. 1, pp. 12–13, 2024.
- [3] Nurahmin, I., & Syafaat, M. N. (2021). Ketimpangan penguasaan tanah dan konflik agraria di Indonesia. *Jurnal Agraria dan Hukum*, 9(3), 201–218. <https://doi.org/10.xxxx/jah.v9i3.2021>
- [4] Rosy, M., Wijayanti, D., & Lestari, S. (2020). Akses masyarakat terhadap bantuan hukum dalam sengketa pertanahan. *Jurnal Hukum Sosial*, 5(2), 110–123. <https://doi.org/10.xxxx/jhs.v5i2.2020>
- [5] Dewi, A. P., & Setiasih, R. (2024). Efektivitas penyelesaian sengketa tanah melalui jalur non-litigasi di Indonesia. *Jurnal Mediasi dan Resolusi Konflik*, 8(1), 45–59. <https://doi.org/10.xxxx/jmrk.v8i1.2024>
- [6] Saranani, L. (2022). Kritik terhadap jalur litigasi dalam penyelesaian sengketa agraria: Perspektif keadilan substantif. *Jurnal Yuridika*, 37(1), 88–104. <https://doi.org/10.xxxx/jy.v37i1.2022>
- [7] Sudarsono. (2020). *Kamus Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta
- [8] Murad, R. (2019). *Hukum Pertanahan: Sengketa dan Penyelesaiannya*. Bandung: Refika Aditama.
- [9] Takdir, R. (2011). *Mediasi Penyelesaian Sengketa Melalui Pendekatan Mufakat*. Rajawali Press.
- [10] Maria S.W. Sumardjono. (2001). *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- [11] Marzuki, P. M. (2020). *Penelitian hukum: Suatu tinjauan metodologis (Revisi ed.)*. Kencana Prenadamedia Group.
- [12] Pebrina, D., Aulia, L., & Santika, M. (2022). Analisis Yuridis Sengketa Tanah Berbasis Putusan Pengadilan. *Jurnal Hukum Indonesia*, 18(2), 112–126
- [13] Susanto, H. (2022). *Metodologi Penelitian Hukum: Teori dan Praktik*. Bandung: CV Mandar Maju
- [14] M. F. Aditya and M. W. Widiatno, "Penyelesaian Sengketa Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum Dalam Proyek Pembangunan Mass Rapid Transit (MRT) Lebak

- 
- Bulus – Bundaran Hotel Indonesia Pada Jalan Rs. Fatmawati," *JCA Law*, vol. 1, no. 1, 2020.
- [15] Aditya, R. Y., & Men, A. S. (2020). Asas-asas hukum dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 50(2), 134–147. <https://doi.org/10.xxxx/jhp.v50i2.2020>
- [16] Anggita, "Pelaksanaan Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Kulonprogo-Solo Di Kabupaten Boyolali," 2024.