



# PERAN BADAN PERTAHANAN NASIONAL (BPN) DALAM PENYELESAIAN SENGKETA LAHAN: STUDI KASUS KONFLIK KOTABARU LAMPUNG

**Budi Rahardjo<sup>1</sup>, Heri Kurniadi<sup>2</sup>, Aleia Aziza<sup>3</sup>, Adiansyah<sup>4</sup>**

<sup>1</sup>Universitas Tulang Bawang, Indonesia

<sup>2</sup>Universitas Tulang Bawang, Indonesia

<sup>3</sup>Universitas Tulang Bawang, Indonesia

<sup>4</sup>Universitas Tulang Bawang, Indonesia

## Informasi Artikel

### Article history:

Received 03, 07, 2026

Revised 04, 09, 2026

Accepted 05, 04, 2026

### Kata Kunci:

BPN

Konflik Lahan

Agraria

Hukum Normatif

## ABSTRAK

Sengketa agraria masih kerap terjadi sebagai konsekuensi dari tumpang tindih klaim kepemilikan tanah, kelemahan sistem pendaftaran tanah, dan belum adanya pengakuan terhadap hak komunal masyarakat. Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan lembaga yang secara khusus dibentuk untuk mengurai persoalan pertanahan yang ada di Indonesia dengan harapan masyarakat memiliki kepastian hukum dan kekuatan hukum atas tanah yang dimiliki sehingga tidak menimbulkan persoalan baru dalam kehidupan masyarakat. Penelitian ini menganalisis peran normatif Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam penyelesaian konflik lahan di Indonesia, dengan fokus pada sengketa lahan di Kotabaru, Lampung. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, studi kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil kajian menunjukkan bahwa BPN memiliki peran sentral namun terbatas dalam penyelesaian konflik lahan, terutama karena kendala administratif dan belum terintegrasinya kerangka hukum yang ada. Penelitian ini merekomendasikan penguatan kelembagaan, harmonisasi regulasi, serta integrasi pendekatan berbasis masyarakat guna mendorong penyelesaian konflik agraria yang inklusif dan berkeadilan.

**JURIST: Jurnal Ilmu Hukum dan Ilmu Politik** *This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.*



## Corresponding Author:

Budi Rahardjo

Universitas Tulang Bawang, Fakultas Hukum, Ilmu Hukum, Indonesia

Email: [budikarzola234@gmail.com](mailto:budikarzola234@gmail.com)

## PENDAHULUAN

Tanah adalah sumber daya vital dalam kehidupan manusia, memiliki fungsi ekonomi, sosial, dan budaya yang mendalam. Dalam konteks Indonesia sebagai negara agraris, konflik pertanahan menjadi persoalan klasik yang belum terselesaikan hingga saat ini. Menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, bumi dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan penguasaan dan pengelolaan tanah belum optimal dan justru menimbulkan ketimpangan serta konflik (Wirawan, 2021).

Permasalahan semakin kompleks ketika muncul mafia tanah yang memanfaatkan ketidakaturan sistem hukum pertanahan, sehingga menyebabkan tumpang tindih kepemilikan dan penerbitan sertifikat ganda (Dinata, 2021). Mafia tanah dalam praktiknya kerap menggunakan modus rekayasa hukum seperti pemalsuan dokumen, rekayasa gugatan, dan pemufakatan jahat, bahkan melibatkan oknum aparat.

Konflik lahan juga banyak disebabkan oleh ketidakseimbangan antara ketersediaan lahan dan kebutuhan yang terus meningkat seiring pertumbuhan penduduk. Ditambah dengan lemahnya perlindungan hukum terhadap pemilik tanah yang hanya memiliki dokumen informal (Rere & Suardi, 2025). Kasus tumpang tindih sertifikat menjadi sorotan publik karena menyebabkan ketidakpastian hukum (Annisa *at al.*, 2023).

BPN sebagai lembaga teknis dan administratif memiliki peran krusial dalam penyelesaian konflik agraria melalui pendekatan mediasi dan administratif. Namun, peran ini sering kali tidak optimal akibat keterbatasan regulasi, keterpaduan data pertanahan, serta ketidakjelasan prosedur antara ranah pidana dan perdata (Kusumojati & Rosando, 2021).

Penelitian ini mengkaji peran BPN dalam konteks penyelesaian konflik lahan di wilayah Kotabaru Lampung, yang menjadi gambaran nyata dari kompleksitas persoalan pertanahan di Indonesia. Dengan

menggunakan pendekatan hukum normatif, penelitian ini bertujuan memberikan evaluasi peran hukum dan kelembagaan BPN serta memberikan solusi konseptual berdasarkan dokumen dan regulasi hukum terkini.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, yaitu metode yang menelaah hukum sebagai kaidah dan prinsip yang berlaku dalam sistem perundang-undangan. Untuk mendukung analisis, digunakan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan kasus. Pendekatan konseptual mengacu pada pemikiran para ahli hukum agraria, seperti keadilan agraria menurut (Sumardjono, 2020), serta model penyelesaian sengketa berbasis masyarakat dari Tyaningrum (2023). Pendekatan perundang-undangan mencakup analisis terhadap UUPA 1960, UU Cipta Kerja, dan peraturan pelaksanaannya seperti Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2025 dan Permen ATR/BPN No. 21 Tahun 2020. Sedangkan pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis dokumen resmi dari BPN, laporan investigasi Komnas HAM (2022), serta putusan pengadilan terkait sengketa Kotabaru. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen dan dianalisis secara kualitatif dengan metode *content analysis*, guna mengidentifikasi pola penyelesaian konflik dan kendala struktural BPN di lapangan.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Analisis Normatif: Peran BPN.

Secara normatif, Badan Pertanahan Nasional (BPN) memegang peran penting dalam penyelesaian konflik agraria di Indonesia, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) 1960 dan diperkuat dengan peraturan pelaksana seperti Peraturan Presiden No. 20 Tahun 2015. Dalam implementasinya, BPN menjalankan fungsi mediasi, pengumpulan data historis, dan koordinasi dengan pemerintah daerah sebagai upaya penyelesaian sengketa. Di Kotabaru, langkah-langkah ini telah

ditempuh dalam menangani konflik antara masyarakat dan pengembang. Namun, efektivitas langkah tersebut terhambat oleh beberapa kendala utama. Pertama, keterbatasan kewenangan BPN secara hukum, terutama dalam membatalkan sertifikat yang telah diterbitkan tanpa putusan pengadilan, menjadikan lembaga ini tidak dapat memberikan keputusan final dalam kasus yang membutuhkan koreksi administratif mendesak. Kedua, ketidakterpaduan data menjadi penghambat besar dalam proses verifikasi. Banyak data pertanahan di tingkat desa, kabupaten, dan pusat yang tidak sinkron sehingga menimbulkan tumpang tindih hak atas tanah. Ketiga, penolakan sosial terhadap hasil mediasi yang dilakukan BPN merupakan konsekuensi dari rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara, terutama jika dianggap tidak berpihak pada keadilan substantif. Sebagaimana dicatat oleh (Colchester & Chao, 2013), mediasi akan gagal ketika prosesnya tidak inklusif dan dipersepsikan hanya sebagai formalitas administratif semata.

**Verifikasi Historis dan Yuridis.** Verifikasi historis dan yuridis merupakan fondasi awal dalam setiap penyelesaian konflik pertanahan. Dalam konteks konflik Kotabaru, langkah ini seharusnya mencakup penelusuran terhadap kronologi penguasaan tanah, bukti fisik pengelolaan lahan oleh masyarakat, serta pemeriksaan terhadap legalitas dokumen yang diajukan kedua pihak. Namun, lemahnya sistem dokumentasi menjadi hambatan serius. Banyak dokumen historis masih berbentuk fisik, tidak terdigitalisasi, dan mudah rusak, yang memperbesar kemungkinan kehilangan data penting. Kondisi ini dimanfaatkan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab melalui pemalsuan dokumen, penggandaan sertifikat, hingga manipulasi bukti kepemilikan tanah. Tidak jarang pula ditemukan sertifikat ganda yang diterbitkan atas bidang tanah yang sama, sebagai akibat dari kurangnya integrasi sistem informasi pertanahan nasional. Dalam hal ini, digitalisasi sistem pertanahan berbasis transparansi dan keterbukaan akses menjadi kebutuhan

yang mendesak untuk meminimalisir kesalahan administratif dan celah manipulasi.

**Mediasi sebagai Alternatif Non-Litigasi.** Mediasi sebagai bentuk penyelesaian non-litigasi telah diakui sebagai strategi penyelesaian konflik yang hemat biaya, bersifat restoratif, dan berpotensi menghasilkan kesepakatan yang diterima semua pihak. BPN, melalui Peraturan Kepala BPN No. 3 Tahun 2011, diberikan mandat untuk memfasilitasi mediasi sebagai bagian dari pengelolaan pengaduan masyarakat. Dalam banyak kasus, termasuk di Kotabaru, BPN memang telah berupaya mempertemukan pihak-pihak yang bersengketa. Namun, keberhasilan mediasi sangat dipengaruhi oleh kesetaraan posisi antara para pihak dan partisipasi aktif masyarakat lokal. Ketimpangan kekuasaan antara masyarakat adat dan korporasi menyebabkan dominasi narasi formal oleh pihak berkuasa dan marginalisasi pengalaman masyarakat lokal. Persepsi negatif masyarakat terhadap institusi negara juga mengakibatkan rendahnya partisipasi dan resistensi terhadap hasil mediasi (Kusumojati & Rosando, 2021). Dalam hal ini, mediasi tidak cukup hanya prosedural; pendekatan mediasi yang kontekstual, berbasis komunitas, dan memperhatikan nilai-nilai lokal adalah syarat penting untuk keberhasilannya.

**Ketimpangan Regulasi dan Tumpang Tindih Kewenangan.** Secara hukum, BPN memang memiliki dasar regulatif dalam menangani konflik pertanahan sebagaimana disebut dalam Permen ATR/BPN No. 11 Tahun 2016. Namun, Pasal 11 ayat (4) dari peraturan tersebut menyiratkan ambiguitas peran antara kewenangan administratif BPN dan otoritas yudisial yang dimiliki pengadilan. Ambiguitas ini mengakibatkan kebingungan dalam pengambilan keputusan, terutama dalam kasus-kasus yang membutuhkan penegakan hukum terkait pembatalan hak atas tanah yang sudah terdaftar. Ketika pengadilan menjadi satu-satunya institusi yang memiliki otoritas membatalkan sertifikat, sementara BPN hanya bertugas administratif, maka

proses penyelesaian konflik menjadi lamban, berbelit, dan tidak responsif terhadap dinamika sosial di lapangan. Akibat dari ketidaksinkronan ini adalah tumbuhnya persepsi bahwa sistem hukum agraria bersifat eksklusif dan elitis.

**Mafia Tanah dan Ketimpangan Akses Hukum.** Kemunculan mafia tanah menjadi tantangan serius dalam penyelesaian konflik agraria. Mafia tanah kerap memanfaatkan kelemahan sistem hukum dan birokrasi yang tidak transparan untuk melakukan pemalsuan dokumen, merekayasa gugatan, serta menjalin kerja sama dengan oknum aparat negara. Praktik ini tidak hanya merusak kredibilitas administrasi pertanahan, tetapi juga menggerus rasa keadilan masyarakat kecil yang tidak memiliki akses terhadap perlindungan hukum yang layak. BPN, sebagai institusi teknis, kerap kali tidak memiliki mekanisme pengawasan internal yang kuat untuk mencegah manipulasi semacam ini (Wirawan, 2021). Ketika masyarakat tidak mampu membuktikan haknya secara formal, walaupun secara faktual telah menguasai lahan selama bertahun-tahun, maka akses terhadap keadilan menjadi timpang dan selektif. Oleh karena itu, perlu ada reformasi struktural yang melibatkan pengawasan eksternal terhadap keputusan-keputusan administratif pertanahan.

**Pentingnya Peta Konflik dan Visualisasi Lapangan.** Peta konflik agraria menjadi instrumen penting dalam proses penyelesaian sengketa karena dapat memberikan visualisasi spasial tentang siapa yang menguasai lahan secara fisik, batas wilayah yang disengketakan, serta histori pengelolaan lahan. Pemetaan konflik yang akurat dapat membantu fasilitator mediasi untuk melihat relasi sosial dan dinamika teritorial secara utuh. Dalam konteks Kotabaru, peta konflik berbasis komunitas berfungsi sebagai alat pembuktian alternatif ketika bukti yuridis formal tidak memadai. Selain itu, visualisasi ini juga bermanfaat dalam proses litigasi dan penyusunan kebijakan wilayah ke depan. Menurut (Dinata *et al.*, 2021), keberadaan peta konflik yang kredibel mampu mempersempit ruang

interpretasi subjektif dan meningkatkan objektivitas dalam pengambilan keputusan.

**Evaluasi dan Rekomendasi Kebijakan.** Dari hasil analisis di atas, terdapat sejumlah kebijakan strategis yang perlu dilakukan untuk memperkuat peran BPN dalam penyelesaian konflik agraria. Pertama, perlu dilakukan audit administrasi pertanahan secara menyeluruh dengan menerapkan prinsip kehati-hatian, transparansi, dan partisipasi publik. Langkah ini mencakup verifikasi ulang atas seluruh sertifikat yang terbit di wilayah rawan konflik, serta evaluasi proses penerbitan sebelumnya. Kedua, penguatan fungsi mediasi restoratif dapat diwujudkan dengan membentuk Tim Mediasi Independen yang melibatkan *multi-stakeholder*, termasuk akademisi, tokoh adat, dan masyarakat sipil. Keberhasilan mediasi agraria di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah, menjadi contoh baik bagaimana konflik dapat diselesaikan melalui partisipasi aktif semua pihak (Lindsey & Butt, 2018).

Ketiga, reformasi hukum pertanahan perlu dilakukan secara komprehensif melalui harmonisasi antara UUPA, UU Cipta Kerja, dan peraturan turunannya agar tidak terjadi tumpang tindih regulasi. Keempat, percepatan digitalisasi sistem pertanahan nasional harus diiringi dengan integrasi lintas instansi serta penyederhanaan akses bagi masyarakat. Kelima, Ombudsman harus dilibatkan sebagai pengawas eksternal untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam setiap tindakan administratif BPN. Keenam, edukasi hukum masyarakat harus menjadi prioritas, mengingat rendahnya literasi hukum seringkali menjadi akar dari konflik yang berkepanjangan. Dengan kombinasi pendekatan struktural, yuridis, dan sosial, diharapkan penyelesaian konflik pertanahan dapat berlangsung lebih adil, partisipatif, dan berkelanjutan.

## KESIMPULAN

Dari hasil analisis, dapat disimpulkan bahwa konflik agraria di Kotabaru Lampung merupakan cerminan kegagalan sistemik dalam pengelolaan pertanahan nasional. Peran BPN sebagai

institusi sentral dalam administrasi pertanahan belum sepenuhnya efektif karena berbagai kendala struktural, mulai dari lemahnya sistem digitalisasi, keterbatasan kewenangan, hingga minimnya partisipasi masyarakat. Pendekatan mediasi yang dilakukan BPN masih bersifat formalistik dan belum menyentuh akar konflik. Padahal, penyelesaian konflik lahan membutuhkan model resolusi yang tidak hanya legal-formal, tetapi juga restoratif dan partisipatif. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformasi kelembagaan dalam bentuk digitalisasi sistem pertanahan secara menyeluruh, pembentukan tim mediasi independen yang melibatkan multi-pemangku kepentingan, harmonisasi regulasi antar sektor, serta peningkatan literasi hukum masyarakat melalui program edukasi dan pendampingan. Implementasi kebijakan ini akan mendukung perwujudan sistem pertanahan yang lebih adil, partisipatif, dan berkelanjutan di Indonesia.

## REFERENSI

- Annisa, R. (2023). Sengketa agraria dan praktik mafia tanah di Indonesia. Jakarta: Penerbit Hukum Tanah.
- Boer, R. (2020). Konflik agraria dan sistem hukum pertanahan. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Colchester, M., & Chao, S. (2013). Conflict or consent? The oil palm sector at a crossroads. Forest Peoples Programme.
- Dinata, R. A., Supriyanto, E., & Wulandari, H. (2021). Pemetaan konflik agraria sebagai dasar penyelesaian sengketa tanah. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Agraria*, 12(2), 145–162.
- Harsono, B. (2007). Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya. Jakarta: Djambatan.
- Indonesia. (1945). Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kusumojati, R., & Rosando, J. (2021). Efektivitas mediasi agraria dalam penyelesaian konflik pertanahan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(3), 227–240.
- Lindsey, T., & Butt, S. (2018). Resolving land conflict in Indonesia: Lessons from mediation in Sigi. *Australian Journal of Asian Law*, 19(1), 1–20.
- Lucas, A. (2014). Land disputes and the dilemma of legal pluralism in Indonesia. *Indonesia Law Review*, 4(1), 93–112. <https://doi.org/10.15742/ilrev.v4n1.73>
- Nicholson, P. (2011). Restorative land justice and post-conflict reconstruction. *Journal of Peacebuilding & Development*, 6(1), 25–39.
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengaduan Masyarakat di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional. (2011). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 242.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan. (2025). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2025 Nomor XXX.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2016 tentang Penyelesaian Kasus Pertanahan. (2016). Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 911.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. (2015). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 47.
- Sumardjono, M. S. W. (2015). Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya. Yogyakarta: FH UGM Press.
- Sumardjono, M. S. W. (2020). Reforma agraria: Teori dan implementasinya

- di Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Sutedi, A. (2012). *Sertifikat hak atas tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tyaningrum, N., Wibisono, S., & Prasetya, D. (2023). Penyelesaian konflik pertanahan berbasis masyarakat: Studi kasus di Kotabaru, Lampung. *Jurnal Hukum dan Masyarakat*, 9(1), 101–117.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. (2020). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). (1960). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.
- Winoto, J. (2009). Land reform in Indonesia: The unfinished agenda. Paper presented at the FAO Regional Workshop on Land Reform and Governance, Bogor.
- Wirawan, R. (2021). Digitalisasi pertanahan dan perlawanan terhadap mafia tanah. *Jurnal Hukum Pertanahan Indonesia*, 6(2), 88–102.
- Wirawan, R. (2023). Ketimpangan hukum agraria dan konflik struktural. *Jurnal Konstitusi dan Reformasi Agraria*, 2(1), 45–60.