

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang sangat vital bagi kehidupan manusia, tidak hanya sebagai tempat tinggal tetapi juga sebagai sumber ekonomi, sosial, dan budaya. Di Indonesia, tanah memiliki fungsi strategis dalam pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat. Pentingnya tanah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah diakui oleh konstitusi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang mengamanatkan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam dikuasai oleh negara untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pentingnya tanah dalam kehidupan berbangsa dan bernegara telah diakui oleh konstitusi, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat."

Sebagai negara kepulauan dengan wilayah yang luas dan jumlah penduduk yang besar, Indonesia menghadapi berbagai kompleksitas dalam pengelolaan dan pengaturan hak atas tanah (Sumardjono, 2007:3). Sistem hukum pertanahan Indonesia yang berlaku saat ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Undang-undang ini mengatur berbagai macam hak atas tanah, mulai dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan,

hak pakai, hingga hak pengelolaan, yang masing-masing memiliki karakteristik dan fungsi yang berbeda.

Namun dalam implementasinya, sistem hukum pertanahan Indonesia menghadapi berbagai permasalahan kompleks, salah satu yang paling krusial adalah terjadinya tumpang tindih (*overlapping*) hak kepemilikan atas tanah. Fenomena tumpang tindih hak atas tanah ini merupakan suatu kondisi di mana terdapat dua atau lebih subjek hukum yang mengklaim memiliki hak yang sah atas sebidang tanah yang sama, baik secara keseluruhan maupun sebagian (Sutedi, 2010: 145). Permasalahan ini dapat terjadi karena berbagai faktor, antara lain kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan, ketidakakuratan dalam pengukuran dan pemetaan tanah, lemahnya koordinasi antar instansi, serta masih adanya pengakuan terhadap hak-hak tradisional yang belum terintegrasi dengan sistem hukum formal (Wargakusumah, 2012: 43-45).

Fenomena tumpang tindih hak kepemilikan tanah di Indonesia menunjukkan pola yang beragam. Dalam praktik, ditemukan kasus di mana satu bidang tanah memiliki dua atau lebih sertifikat atas nama pemilik yang berbeda. Kondisi ini tidak hanya terjadi antara hak-hak formal yang diatur dalam UUPA, tetapi juga melibatkan konflik antara hak formal dengan hak adat masyarakat. Lebih kompleks lagi, ketidaksinkronan data antar instansi seperti BPN, Kementerian Kehutanan, dan pemerintah daerah turut memperparah permasalahan ini.

Dampak dari tumpang tindih hak kepemilikan tanah sangat luas dan merugikan berbagai pihak. Dari aspek hukum, kondisi ini menciptakan ketidakpastian yang fundamental karena tidak jelasnya status kepemilikan yang sah. Dari aspek ekonomi, investor dan pengembang menghadapi hambatan dalam memperoleh

kepastian atas status tanah yang akan digunakan untuk pembangunan. Dari aspek sosial, permasalahan ini seringkali memicu konflik horizontal dalam masyarakat yang dapat mengganggu stabilitas keamanan dan ketertiban. Ketidakpastian ini dapat berujung pada sengketa berkepanjangan yang menguras waktu, tenaga, dan biaya yang tidak sedikit. Dari aspek ekonomi, tumpang tindih hak atas tanah dapat menghambat investasi dan pembangunan karena investor atau pengembang akan kesulitan memperoleh kepastian atas status hukum tanah yang akan digunakan.

Lebih lanjut, dari aspek sosial, permasalahan tumpang tindih ini seringkali memicu konflik horizontal dalam masyarakat, terutama antara masyarakat tradisional dengan pemegang hak formal, atau antara sesama pemegang hak formal (Tjondronegoro, 2007: 8).. Konflik-konflik ini tidak jarang berujung pada kekerasan dan dapat mengganggu stabilitas sosial dan keamanan masyarakat. Bahkan dalam beberapa kasus, tumpang tindih hak atas tanah telah memicu konflik yang melibatkan aparaturnegara dan menimbulkan korban jiwa.

Sistem hukum Indonesia menjamin kepastian hukum sebagai salah satu prinsip fundamental. Dalam bidang pertanahan, kepastian ini seharusnya terwujud melalui sistem pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat sebagai bukti kepemilikan yang kuat. Namun kenyataannya, masih banyak terjadi sengketa akibat tumpang tindih kepemilikan, yang menunjukkan bahwa sistem yang ada belum sepenuhnya mampu memberikan jaminan kepastian hukum tersebut. Dalam bidang pertanahan, kepastian hukum ini sangat penting karena tanah merupakan aset yang bernilai tinggi dan seringkali menjadi sumber (Widjaja, 2008: 34).

Meskipun telah ada UUPA dan sistem pendaftaran tanah yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum melalui

penerbitan sertifikat, dalam praktiknya masih terdapat berbagai kendala yang menyebabkan belum tercapainya kepastian hukum optimal, khususnya terkait dengan tumpang tindih hak kepemilikan tanah.

Namun demikian, dalam praktiknya masih terdapat berbagai kendala dan permasalahan yang menyebabkan belum tercapainya kepastian hukum yang optimal dalam bidang pertanahan, khususnya terkait dengan tumpang tindih hak kepemilikan tanah (Setiawan, 2008: 89). Permasalahan ini memerlukan kajian mendalam dari perspektif hukum positif untuk dapat memahami akar permasalahan dan merumuskan solusi yang tepat (Ali, 2014: 145).

Pentingnya penelitian mengenai kepastian hukum atas tumpang tindih hak kepemilikan tanah juga didorong oleh dinamika pembangunan nasional yang semakin pesat. Program-program pembangunan infrastruktur, perumahan, industri, dan sektor lainnya memerlukan ketersediaan tanah yang memiliki status hukum yang jelas dan pasti. Tanpa adanya kepastian hukum atas hak kepemilikan tanah, program-program pembangunan tersebut akan menghadapi hambatan yang signifikan (Limbong, 2008: 15).

Di sisi lain, kesadaran masyarakat akan hak-hak mereka atas tanah juga semakin meningkat. Masyarakat semakin memahami pentingnya memiliki dokumen hukum yang sah atas tanah yang mereka kuasai. Hal ini menciptakan tuntutan yang semakin besar terhadap sistem hukum pertanahan untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih baik dan kepastian hukum yang lebih terjamin.

Dari uraian tersebut di atas, dapat dipahami bahwa permasalahan tumpang tindih hak kepemilikan tanah dan kepastian hukumnya merupakan isu yang sangat kompleks dan multidimensional. Permasalahan ini tidak hanya menyangkut aspek

hukum semata, tetapi juga berkaitan dengan aspek sosial, ekonomi, politik, dan budaya. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang komprehensif dari perspektif hukum positif Indonesia untuk dapat memahami dinamika permasalahan ini dan merumuskan solusi yang tepat dan berkelanjutan.

Penelitian ini menjadi semakin relevan mengingat pemerintah Indonesia telah mencanangkan program percepatan pendaftaran tanah sistematis lengkap yang bertujuan untuk memberikan sertifikat hak atas tanah kepada seluruh rakyat Indonesia. Program ini tentu akan menghadapi tantangan besar terkait dengan permasalahan tumpang tindih hak kepemilikan tanah yang masih banyak terjadi di berbagai daerah. Tanpa penyelesaian yang tuntas terhadap permasalahan tumpang tindih ini, program sertifikasi tanah massal tersebut berpotensi justru menciptakan permasalahan hukum yang lebih kompleks di kemudian hari.

Permasalahan tumpang tindih hak kepemilikan tanah memiliki akar historis sejak masa kolonial di mana terdapat dualisme sistem hukum pertanahan. Meskipun UUPA telah berupaya menyatukan sistem tersebut, dalam praktiknya masih terdapat sisa-sisa pluralisme hukum yang menimbulkan konflik. Kondisi ini diperparah dengan kelemahan sistem administrasi dan minimnya koordinasi antar instansi. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam untuk memahami pengaturan dan kepastian hukum terhadap tumpang tindih hak kepemilikan tanah dalam perspektif hukum positif Indonesia.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penelitian ini berfokus pada masalah tumpang tindih hak kepemilikan dan solusi kepastian hukumnya menurut hukum positif Indonesia, dengan judul **“Kepastian Hukum Atas Tumpang Tindih**

(Overlapping) Hak Kepemilikan Atas Tanah Di Tinjau Hukum Positif Di Indonesia”.

1.2 Identifikasi Masalah

Dari uraian latar belakang yang telah dipaparkan diatas, dapat diidentifikasi permasalahan yang ada maka dapat pokok-pokok permasalahan yang akan diidentifikasi yaitu:

- a. Sistem administrasi pertanahan yang ada masih mengandung banyak ketidakakuratan dalam hal data kepemilikan, batas-batas tanah, dan informasi relevan lainnya. Sistem informasi pertanahan yang dimiliki berbagai instansi belum terintegrasi dengan baik, menyebabkan duplikasi data dan inkonsistensi informasi.
- b. Putusan pengadilan dalam kasus-kasus sengketa tanah yang melibatkan tumpang tindih hak kepemilikan seringkali tidak konsisten, sehingga tidak memberikan precedent yang jelas dan menimbulkan ketidakpastian hukum. Kapasitas aparat penegak hukum dalam memahami dan menangani kasus-kasus tumpang tindih masih terbatas.
- c. Masih terdapat konflik antara pengakuan hak formal berdasarkan hukum positif dengan hak-hak adat yang diakui oleh masyarakat tradisional, yang seringkali menimbulkan tumpang tindih klaim atas tanah yang sama. Kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah mereka masih rendah, sehingga banyak tanah yang tidak memiliki bukti hak yang sah. Masih terjadi praktik manipulasi dokumen-dokumen pertanahan oleh oknum tertentu yang ingin mengambil keuntungan dari ketidakjelasan status kepemilikan tanah.

- d. Faktor politik dan ekonomi juga seringkali mempengaruhi proses penerbitan hak atas tanah, menciptakan potensi tumpang tindih kepentingan. Rendahnya literasi hukum masyarakat menyebabkan kurangnya pemahaman tentang prosedur dan mekanisme hukum yang benar.
- e. Tumpang tindih hak kepemilikan tanah menciptakan ketidakpastian hukum yang fundamental bagi para pemegang hak, karena tidak jelas siapa yang sebenarnya berhak atas tanah tersebut. Ketidakpastian ini menghambat investasi dan pembangunan karena investor memerlukan kepastian hukum atas aset yang akan digunakan. Tumpang tindih hak kepemilikan tanah seringkali memicu konflik horizontal dalam masyarakat yang dapat mengganggu stabilitas sosial dan keamanan. Sengketa yang berkepanjangan menimbulkan kerugian ekonomi yang besar bagi para pihak yang terlibat, termasuk biaya hukum, kehilangan produktivitas, dan opportunity cost.

1.3 Pembatasan Masalah

Dalam pembatasan masalah yang bersifat ilmiah perlu ditegaskan mengenai materi yang diatur di dalamnya. Dalam penelitian ini, penulis membatasi pembahasan hanya pada kajian hukum positif Indonesia yang mengatur tumpang tindih hak kepemilikan tanah, meliputi Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, peraturan pemerintah terkait pendaftaran tanah, dan peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN yang berlaku. Ruang lingkup hak atas tanah yang dikaji terbatas pada Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan yang mengalami tumpang tindih koordinat, batas

bidang tanah, atau konflik kepemilikan akibat kesalahan administratif. Penelitian menggunakan pendekatan hukum normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Penelitian ini tidak membahas aspek ekonomi, dampak sosial budaya, perbandingan hukum internasional, maupun aspek pidana terkait pemalsuan dokumen tanah. Pembahasan difokuskan pada mekanisme penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi dan non-litigasi, peran Badan Pertanahan Nasional, serta upaya pencegahan melalui sistem pendaftaran tanah yang memberikan kepastian hukum. Analisis menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, teori sistem pendaftaran tanah, dan konsep perlindungan hukum untuk menjawab rumusan masalah tentang pengaturan tumpang tindih hak kepemilikan tanah dan kepastian hukumnya dalam perspektif hukum positif Indonesia.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah di uraikan, maka dapat pokok-pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini yaitu:

1. Bagaimana pengaturan tumpang tindih hak kepemilikan tanah dalam perspektif hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana kepastian hukum terhadap tumpang tindih hak kepemilikan tanah?

1.5 Tujuan Penelitian

Dalam penelitian atau proyek, tujuan umum dan tujuan khusus digunakan untuk merinci apa yang ingin dicapai melalui penelitian atau proyek tersebut. Tujuan umum biasanya mencakup gambaran besar tentang hasil yang diinginkan,

sementara tujuan khusus memberikan rincian lebih lanjut tentang langkah-langkah konkret yang akan diambil untuk mencapai tujuan umum tersebut.

1.5.1 Tujuan Umum

1. Penelitian ini dilakukan guna dapat menambah wawasan para pembaca dan memberikan kontribusi pemikiran bagi pengembangan hukum agraria khususnya terkait penyempurnaan pengaturan tentang pendaftaran tanah dan mekanisme penyelesaian sengketa tumpang tindih hak kepemilikan dan menghasilkan rekomendasi hukum yang konstruktif bagi pembuat kebijakan dalam upaya menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

1.5.2 Tujuan Khusus

- a. Penelitian ini dilakukan untuk mengidentifikasi pengaturan tumpang tindih hak kepemilikan tanah dalam perspektif hukum positif di Indonesia.
- b. Untuk menganalisis kepastian hukum terhadap tumpang tindih hak kepemilikan tanah

1.6 Manfaat Penelitian

Dalam penelitian ini terdapat dua jenis manfaat yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis. Manfaat teoritis adalah manfaat bagi pengembangan ilmu sedangkan manfaat praktis adalah manfaat yang berkaitan dengan pemecahan masalah yang diteliti. Adapun manfaat teoritis dan manfaat praktis yang diharapkan dari penelitian hukum ini adalah sebagai berikut:

1.6.1 Manfaat Teoritis:

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum agraria, khususnya mengenai pengaturan dan perlindungan hukum atas hak kepemilikan tanah di Indonesia. Secara teoritis, penelitian ini dapat memperkaya kajian mengenai implementasi Pasal 19 Ayat 2 Undang-Undang Pokok Agraria dalam mencegah dan menyelesaikan permasalahan tumpang tindih (overlapping) hak kepemilikan atas tanah. Selain itu, hasil penelitian ini dapat menjadi referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya yang membahas isu serupa, serta menjadi bahan evaluasi bagi pengembangan teori dan praktik hukum pertanahan di Indonesia, khususnya terkait kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah.

1.6.2 Manfaat Praktis:

- a) Bagi Pemerintah (Khususnya BPN), penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi untuk memperbaiki sistem pendaftaran tanah guna mencegah terjadinya tumpang tindih hak kepemilikan
- b) Bagi Masyarakat, penelitian ini diharapkan bisa Memberikan pemahaman tentang langkah hukum yang dapat diambil jika menghadapi masalah tumpang tindih hak.
- c) Bagi *Legal Drafter*, penelitian ini Menjadi referensi dalam merumuskan ketentuan yang lebih komprehensif tentang tanggung jawab administrasi pendaftaran tanah