



Problematika Kepastian Hukum dalam Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah: Analisis Kritis terhadap Tumpang Tindih Perizinan dalam Perspektif Hukum Tata Ruang

The Problem of Legal Certainty in Land Ownership and Utilization: A Critical Analysis of Overlapping Permits from a Spatial Planning Law Perspective

**Hurin Tsania Azmi¹, Syafa Nabya Maulidian², Raiya Tegar Ramadhani Milardi Putra³,
M. Gramsci Al Hashemi⁴, Muhammad Adymas Hikal Fikri⁵**

Universitas Negeri Semarang

Email Koresponden: hurintsania03@student.unnes.ac.id

Article Info

Article history:

Received : 15-05-2026

Revised : 17-05-2026

Accepted : 19-05-2026

Published : 21-05-2026

Abstract

The issue of overlapping permits in land ownership and utilization in Indonesia remains a crucial issue, triggering legal uncertainty, agrarian conflicts, and hampering spatial planning and national development. These problems are influenced by a lack of synchronization of regulations, weak coordination between institutions, differences in spatial data, and the dualism of authority in issuing permits across various sectors. This study aims to examine the legal regulations related to land ownership and utilization from a spatial planning law perspective, identify the factors causing overlapping permits, and formulate remedial measures to create legal certainty in the land sector. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach through a review of various regulations, scientific journals, and literature on agrarian and spatial planning law. The results indicate that overlapping permits arise from disharmony between the Basic Agrarian Law (UUPA), sectoral regulations, and spatial planning policies, which have not been optimally integrated. This situation is exacerbated by weak land administration and oversight of spatial utilization. The resulting impacts include not only legal disputes and social conflicts but also a decline in public trust in the national land law system. Therefore, reform efforts are needed through the digitalization of land administration, accelerated implementation of the One Map Policy, regulatory harmonization, strengthened institutional coordination, and optimized dispute resolution through litigation and non-litigation channels. Therefore, land and licensing system reform must be implemented in an integrated manner to achieve legal certainty, agrarian justice, and sustainable land governance.

Keywords: *legal certainty, overlapping permits, land*

Abstrak

Persoalan tumpang tindih perizinan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia hingga kini masih menjadi isu krusial yang memicu ketidakpastian hukum, konflik agraria, serta menghambat proses penataan ruang dan pembangunan nasional. Permasalahan tersebut dipengaruhi oleh tidak sinkronnya regulasi, lemahnya koordinasi antar lembaga, perbedaan data spasial, serta



adanya dualisme kewenangan dalam penerbitan izin di berbagai sektor. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji pengaturan hukum terkait penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam perspektif hukum tata ruang, mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya tumpang tindih perizinan, serta merumuskan langkah penyelesaian guna menciptakan kepastian hukum di bidang pertanahan. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual melalui kajian terhadap berbagai peraturan, jurnal ilmiah, dan literatur hukum agraria maupun tata ruang. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tumpang tindih perizinan muncul akibat disharmonisasi antara UUPA, regulasi sektoral, dan kebijakan tata ruang yang belum terintegrasi secara optimal. Kondisi tersebut diperburuk oleh lemahnya administrasi pertanahan dan pengawasan terhadap pemanfaatan ruang. Dampak yang ditimbulkan tidak hanya berupa sengketa hukum dan konflik sosial, tetapi juga menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem hukum pertanahan nasional. Oleh karena itu, diperlukan upaya pembenahan melalui digitalisasi administrasi pertanahan, percepatan implementasi Kebijakan Satu Peta (One Map Policy), harmonisasi regulasi, penguatan koordinasi kelembagaan, serta optimalisasi penyelesaian sengketa melalui jalur litigasi maupun non litigasi. Dengan demikian, reformasi sistem pertanahan dan perizinan harus dilakukan secara terpadu untuk mewujudkan kepastian hukum, keadilan agraria, dan tata kelola pertanahan yang berkelanjutan.

Kata Kunci: Kepastian Hukum, Tumpang Tindih Perizinan, Pertanahan

PENDAHULUAN

Tanah merupakan aset strategis yang memiliki kedudukan penting dalam aspek ekonomi, sosial, maupun hukum di Indonesia. Dalam sistem hukum nasional, tanah tidak hanya dipandang sebagai objek hak milik individu, tetapi juga sebagai sarana untuk menunjang pelaksanaan pembangunan nasional yang ditujukan bagi kesejahteraan rakyat. Prinsip tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Sebagai bentuk pelaksanaannya, pemerintah menetapkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur penguasaan, peruntukan, penggunaan, serta pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa guna memenuhi kepentingan masyarakat secara adil dan berkelanjutan. Meskipun realitas praktik pertanahan di Indonesia menunjukkan bahwa penguasaan dan pemanfaatan tanah masih menghadapi berbagai persoalan kompleks, terutama berkaitan dengan tumpang tindih perizinan dan konflik penguasaan tanah. Permasalahan tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang berdampak langsung terhadap efektivitas penataan ruang, perlindungan hak atas tanah, hingga keberlangsungan investasi dan pembangunan nasional. Dalam konteks ini, kepastian hukum yang seharusnya menjadi tujuan utama sistem hukum pertanahan justru sering kali tidak tercapai akibat disharmonisasi regulasi, lemahnya koordinasi antar instansi, serta buruknya administrasi pertanahan.

Problematika tumpang tindih penguasaan tanah menjadi salah satu bentuk konflik agraria yang paling sering terjadi di Indonesia. Nabilah Qisthi Mulia dan Elfrida Ratnawati menjelaskan bahwa konflik tersebut muncul ketika terdapat lebih dari satu subjek hukum yang mengklaim bidang tanah yang sama, baik berdasarkan sertifikat hak atas tanah maupun dasar penguasaan lainnya seperti girik atau putusan pengadilan (Mulia, 2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa keberadaan sertifikat hak atas tanah yang secara normatif dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum ternyata belum mampu sepenuhnya menjamin perlindungan hukum bagi



pemegang haknya. Secara normatif, Pasal 19 ayat (1) UUPA dan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditegaskan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah bertujuan untuk menciptakan kepastian hukum sekaligus memberikan jaminan perlindungan hukum kepada setiap pemegang hak atas tanah. Akan tetapi, dalam praktiknya, ketentuan tersebut masih menyisakan ruang sengketa karena pihak lain tetap dapat mengajukan keberatan maupun gugatan terhadap tanah yang telah bersertifikat. Akibatnya, kepastian hukum atas kepemilikan tanah menjadi kabur dan rentan dipersoalkan kembali melalui mekanisme litigasi.

Selain persoalan administrasi pertanahan, tumpang tindih penguasaan dan pemanfaatan tanah juga dipengaruhi oleh lemahnya implementasi hukum tata ruang. Dalam berbagai kasus, pemerintah daerah maupun instansi terkait kerap menerbitkan izin pemanfaatan ruang tanpa memperhatikan kesesuaian dengan rencana tata ruang wilayah (RTRW). Akibatnya, terjadi benturan kepentingan antar sektor, khususnya antara sektor pertambangan, perkebunan, kehutanan, dan pemukiman. Fenomena tersebut memperlihatkan bahwa tata ruang yang seharusnya menjadi instrumen pengendalian pemanfaatan ruang belum dijalankan secara konsisten dan efektif. Permasalahan tumpang tindih perizinan tersebut terlihat jelas dalam konflik antara izin usaha pertambangan dengan hak guna usaha perkebunan. Ristya Amalia Utami dalam penelitiannya menjelaskan bahwa salah satu faktor utama penyebab terjadinya tumpang tindih adalah penerbitan izin usaha pertambangan pada lahan yang sebelumnya telah dilekati hak guna usaha perkebunan (utami, 2018).

Implementasi tata ruang yang tidak diterapkan dengan baik memperlihatkan adanya inkonsistensi negara di dalam menjalankan fungsi pengendalian pemanfaatan ruang. Di satu sisi, negara menerbitkan berbagai regulasi untuk menciptakan kepastian hukum dan mendukung investasi, tetapi di sisi lain negara justru menjadi aktor yang turut melahirkan konflik melalui kebijakan perizinan yang tumpang tindih. Kondisi tersebut menimbulkan kritik terhadap sistem perizinan di Indonesia yang dinilai masih sektoral, birokratis, dan tidak terintegrasi secara komprehensif. Persoalan semakin kompleks setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang membawa perubahan besar terhadap sistem perizinan berusaha di Indonesia. Regulasi tersebut memang bertujuan menyederhanakan birokrasi dan mempercepat investasi, namun dalam prakteknya justru memunculkan tantangan baru terkait sinkronisasi tata ruang dan legalitas perizinan. Masdari Tasmin dan Nikmah Fitriah menjelaskan bahwa perubahan regulasi pasca Undang-Undang Cipta Kerja menyebabkan dinamika baru dalam proses perizinan berusaha, terutama berkaitan dengan tumpang tindih izin antar sektor (tasmin, 2023).

Dalam konteks tersebut, hukum tata ruang memiliki peran strategis sebagai instrumen pengendalian pemanfaatan tanah dan penyelesaian konflik perizinan. Rancangan tata ruang dan wilayah seharusnya tidak hanya diposisikan sebagai dokumen administratif semata, melainkan sebagai dasar hukum yang mengikat dalam penerbitan izin pemanfaatan ruang. Apabila implementasi tata ruang dilakukan secara konsisten, maka potensi tumpang tindih perizinan dapat diminimalisasi melalui integrasi kebijakan, sinkronisasi antar instansi, dan pengawasan pemanfaatan ruang yang lebih efektif. Sehingga realitas menunjukkan bahwa keberadaan regulasi yang banyak belum tentu mampu menciptakan kepastian hukum apabila tidak diiringi dengan harmonisasi kebijakan dan penegakan hukum yang konsisten. Permasalahan tumpang tindih perizinan pada akhirnya tidak hanya memicu munculnya sengketa hukum, tetapi juga menimbulkan



dampak berupa kerugian ekonomi, konflik di tengah masyarakat, serta berkurangnya tingkat kepercayaan publik terhadap sistem hukum pertanahan di Indonesia. Oleh sebab itu, diperlukan analisis terhadap pengaturan hukum mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam perspektif hukum tata ruang, sekaligus merumuskan solusi yang mampu mewujudkan kepastian hukum dalam sistem perizinan dan pengelolaan pertanahan nasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data yang digunakan berupa data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, seperti peraturan perundang-undangan, jurnal ilmiah, buku, dan literatur hukum yang berkaitan dengan penguasaan tanah, tata ruang, dan tumpang tindih perizinan. Data kemudian dianalisis secara kualitatif dengan metode deskriptif-analitis untuk mengkaji permasalahan serta menemukan solusi guna mewujudkan kepastian hukum pertanahan di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Hukum Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Perspektif Tata Ruang di Indonesia: Analisis Regulasi, Tumpang Tindih, dan Dampak

Pengaturan hukum mengenai penguasaan tanah di Indonesia secara fundamental berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) yang mengintegrasikan hukum adat dan prinsip keadilan sosial (muhammad adymas haikal fikri, 2023). Dalam dinamika hukum modern, penguasaan tanah kini diwajibkan selaras dengan fungsi penataan ruang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007, di mana instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) menjadi basis legalitas utama dalam perolehan hak. Namun, pengesahan *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (UU Cipta Kerja)* memicu tantangan baru karena memperkenalkan norma yang dianggap bertentangan dengan prinsip dasar UUPA, seperti penguatan Hak Pengelolaan (HPL) serta pengaturan mengenai hak atas ruang di bagian atas dan bawah tanah berpotensi menimbulkan adanya dualitas maupun tumpang tindih dalam sistem hukum pertanahan (ATR/BPN, 2025).

Permasalahan tumpang tindih hak atas tanah kerap terjadi akibat tidak selarasnya penerapan antara Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dengan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR). Penelitian Haikal dkk. (2023) menyoroti bahwa ketidaksinkronan data spasial ini berdampak langsung pada rendahnya kepatuhan pemegang hak serta melemahnya kepastian hukum. Fenomena ini diperparah oleh dualisme kewenangan sektoral antara lembaga seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Kehutanan, dan dinas pertambangan, yang menyebabkan diterbitkannya izin usaha di atas lahan yang sudah dilekati hak lain akibat perbedaan peta acuan. Kesalahan administratif dalam pengukuran dan pemetaan masa lalu yang tidak akurat juga menjadi faktor dominan dalam munculnya klaim ganda di lapangan (Utami, 2018).

Eksistensi tumpang tindih lahan memberikan implikasi negatif yang luas, mulai dari hambatan investasi akibat ketidakjelasan status hukum hingga pemicu konflik sosial yang dapat berujung pada kekerasan. Secara yuridis, kondisi ini mencerminkan fenomena *autocratic legalism*, di mana instrumen hukum digunakan secara pragmatis untuk memfasilitasi kepentingan ekonomi tertentu namun mengabaikan koherensi sistem hukum nasional. Beberapa studi kasus nyata, seperti



sengketa antara pemegang *Izin Usaha Pertambangan (IUP)* dan *Hak Guna Usaha (HGU)* di Kalimantan Selatan, mengungkap bahwa kurangnya koordinasi antar-instansi menyebabkan izin pertambangan diterbitkan di atas lahan perkebunan yang sah. Selain itu, ditemukan pula kasus sertifikat ganda di wilayah perkotaan seperti Denpasar dan Semarang akibat kekurangtelitian pejabat dalam memvalidasi data fisik dan yuridis (Pramita Wijayanti, 2023).

Akar masalah pertanahan ini juga berkaitan erat dengan tingginya ketimpangan penguasaan tanah di Indonesia, di mana hingga tahun 2024 Indeks Gini penguasaan tanah mencapai 0,68, yang berarti sekitar 68% tanah dikuasai oleh hanya 1% kelompok masyarakat. Ketimpangan ini menuntut urgensi program reforma agraria dan redistribusi lahan guna menciptakan keadilan bagi masyarakat marginal, petani kecil, dan masyarakat adat. Selain faktor teknis, praktik eksploitasi administratif oleh mafia tanah dan tantangan global seperti perubahan iklim serta ketahanan pangan semakin mendesak perlunya penatagunaan tanah yang lebih efisien, transparan, dan berkelanjutan (Tamara, 2025).

Sebagai solusi strategis, diperlukan percepatan implementasi Kebijakan Satu Peta (One Map Policy) dan digitalisasi data pertanahan berbasis teknologi geospasial (GIS) untuk meminimalisir kesalahan administrasi. Selain jalur litigasi di pengadilan, penguatan penggunaan Alternatif Penyelesaian Sengketa (ADR) melalui mediasi, konsiliasi, atau arbitrase sangat direkomendasikan untuk mencapai kesepakatan yang adil dan efisien. Harmonisasi regulasi pasca-UU Cipta Kerja juga menjadi kunci untuk memastikan agar seluruh aturan pelaksana tetap konsisten dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional demi menjamin perlindungan hukum yang substansial bagi seluruh rakyat (Arnowo, 2023).

Apa upaya atau solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan tumpang tindih perizinan guna mewujudkan kepastian hukum

Permasalahan tumpang tindih perizinan dan penguasaan tanah di Indonesia bersifat berlapis dan tidak dapat diselesaikan melalui satu pendekatan tunggal. Kondisi ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum bagi para pemegang hak, tetapi juga berpotensi memicu konflik agraria yang berkepanjangan di berbagai lapisan masyarakat. Untuk itu, diperlukan serangkaian upaya strategis dan komprehensif yang menyentuh aspek administratif, teknologis, regulasi, maupun sosial kemasyarakatan guna mewujudkan kepastian hukum sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960.

Salah satu solusi fundamental yang dapat ditempuh adalah melalui sistem pendaftaran tanah yang terdigitalisasi, yang dioperasikan melalui mekanisme Sertifikat Elektronik (*Sertifikat-el*). Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik, yang diarahkan untuk memperbarui tata kelola administrasi tanah melalui layanan pertanahan berplatform digital (dkk, 2024). Dengan menyimpan dokumen kepemilikan secara digital dalam basis data yang terintegrasi, Penelusuran dan validasi data pertanahan berlangsung lebih efisien serta terlindungi. Potensi penerbitan sertifikat duplikat atas bidang tanah yang sama pun dapat ditekan secara langsung (dkk, 2024). Selain itu, Sertifikat elektronik memfasilitasi akses data dan rekam jejak kepemilikan tanah secara langsung. Proses verifikasi dan peralihan hak dapat dilaksanakan lebih ringkas. Keterbukaan informasi serta akuntabilitas pengelolaan pertanahan turut diperkuat melalui mekanisme ini.



Penerapan sertifikat elektronik tersebut perlu didukung oleh pemanfaatan teknologi informasi secara optimal, khususnya melalui Sistem Informasi Geografis (GIS) dan alat ukur berbasis *Global Navigation Satellite System* (GNSS). Teknologi ini mendukung peningkatan akurasi spasial, pengintegrasian data spasial dengan atribut hukum, otomatisasi alur kerja (dkk I. Z., 2025), serta penyediaan portal publik yang memudahkan pemantauan status pendaftaran tanah. Pendekatan digital juga membuka peluang bagi masyarakat untuk terlibat melalui pemetaan kolaboratif yang mempercepat penetapan batas bidang tanah sekaligus menekan frekuensi sengketa kepemilikan. Lebih jauh, perkembangan kecerdasan buatan (*Artificial Intelligence/AI*) turut membuka peluang baru yang signifikan, di mana Pengelolaan sertifikat tanah secara digital memungkinkan integrasi dengan sistem kecerdasan buatan. Sistem tersebut mampu mendeteksi perubahan peruntukan lahan dan mengidentifikasi indikasi pelanggaran (dkk H. s., 2024), serta menghasilkan notifikasi awal atas potensi konflik pertanahan yang akan timbul, sehingga transparansi dan akuntabilitas dalam sistem pengelolaan tanah semakin meningkat.

Di samping aspek teknologis, upaya mengatasi tumpang tindih perizinan juga menuntut penguatan koordinasi dan sinergi antar instansi. Tumpang tindih perizinan kerap bersumber dari lemahnya koordinasi antara berbagai instansi yang terlibat, di mana ketidaksinkronan data antara BPN, pemerintah daerah, dan instansi terkait lainnya sering menyebabkan ketidaksesuaian data pencatatan pada satu objek bidang tanah yang identik (Guntur, 2024). Reformasi pertanahan yang efektif hanya dapat diwujudkan melalui koordinasi lintas instansi yang melibatkan pemerintah daerah dan lembaga pengawas dalam penyelarasan basis data pertanahan, termasuk dinas terkait, pemerintah daerah, dan lembaga pengawas yang membantu sinkronisasi data, alokasi pendanaan, dan implementasi program. Dalam kerangka ini, BPN perlu memperkuat perannya dengan membentuk tim mediasi khusus yang dibekali kompetensi penanganan sengketa pertanahan melalui jalur di luar pengadilan, yang dinilai lebih hemat waktu dan biaya dibandingkan jalur hukum formal.

Ketika tumpang tindih perizinan telah menimbulkan sengketa konkret, mekanisme penyelesaian yang terstruktur menjadi kebutuhan mendesak. Penyelesaian sengketa pertanahan ditempuh pertama-tama melalui mediasi antara pihak. Apabila kesepakatan tidak tercapai, gugatan dapat diajukan ke lembaga peradilan yang berwenang, baik melalui Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara (Hanim, 2017). Mekanisme musyawarah dinilai lebih hemat waktu dan biaya dibanding jalur litigasi. Ruang penyelesaian yang berkeadilan bagi seluruh pihak pun terbuka melalui pendekatan ini. Kepastian hukum atas sengketa tumpang tindih sertifikat diperoleh ketika kesepakatan antara pihak telah terbentuk, atau putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap telah diterbitkan (Hanim, 2017).

Dari sisi regulasi dan administrasi, harmonisasi dan penyederhanaan prosedur pendaftaran tanah menjadi langkah strategis yang tidak kalah penting. Prosedur administrasi perlu dirancang lebih sederhana dan cepat agar mudah diikuti oleh seluruh lapisan masyarakat (Maharani, 2024), sementara regulasi yang ada perlu ditinjau dan diperbarui secara periodik guna menjamin kesesuaiannya dengan kondisi faktual di lapangan yang terus mengalami pergeseran. Pembaruan regulasi yang adaptif memungkinkan pemerintah mengikuti laju perubahan teknologi dan dinamika tata ruang wilayah. Permasalahan tumpang tindih pertanahan pun dapat ditangani dengan lebih terukur dan terarah.



Upaya-upaya tersebut tidak akan optimal tanpa disertai peningkatan kesadaran dan pemahaman masyarakat. Rendahnya pemahaman masyarakat mengenai prosedur pendaftaran tanah dan pentingnya sertifikasi turut berkontribusi pada munculnya tumpang tindih perizinan (Guntur, 2024), karena banyak masyarakat yang mengabaikan kewajiban mendaftarkan tanahnya secara resmi. Intensifikasi sosialisasi melalui berbagai saluran, baik secara langsung di tingkat desa maupun melalui media digital, serta keterlibatan tokoh masyarakat dan pemerintah daerah, menjadi cara efektif untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam program pendaftaran tanah. Transparansi dalam proses, termasuk penjelasan rinci mengenai bagaimana teknologi digunakan dan bagaimana data pribadi dilindungi, akan membantu mengurangi rasa skeptis dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap program ini.

Pada akhirnya, keberhasilan seluruh upaya di atas bertumpu pada kualitas sumber daya manusia yang menjalankannya. Kekurangan tenaga profesional di bidang pemetaan, hukum pertanahan, dan teknologi informasi mengakibatkan ketimpangan antara beban kerja dan kapasitas tenaga yang tersedia. Pembinaan sistem rekrutmen dan penyelenggaraan pelatihan tenaga ahli secara terstruktur dan berkesinambungan menjadi kebutuhan yang tidak dapat ditunda. Penguatan kapasitas teknis dan pengetahuan aparatur pertanahan diperlukan untuk merespons ragam persoalan yang berkembang dengan tingkat kerumitan yang meningkat (Maharani, 2024), termasuk tantangan dalam mendeteksi dan mencegah tumpang tindih perizinan. Dengan demikian, upaya mengatasi tumpang tindih perizinan guna mewujudkan kepastian hukum tidak dapat diselesaikan melalui satu pendekatan tunggal, melainkan membutuhkan sinergi yang erat antara digitalisasi, teknologi, koordinasi kelembagaan, mekanisme sengketa yang efektif, harmonisasi regulasi, sosialisasi, dan penguatan SDM secara simultan dan berkelanjutan.

Analisis Kritis

1. Disharmonisasi Regulasi sebagai Akar Persoalan

Persoalan mendasar dalam sistem pertanahan Indonesia terletak pada ketidakselarasan antara berbagai instrumen ketentuan hukum yang mengatur mengenai penguasaan serta penggunaan tanah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sesungguhnya telah meletakkan fondasi yang kuat bagi pengelolaan agraria nasional yang berkeadilan. Namun, fondasi tersebut menghadapi tantangan serius ketika regulasi sektoral yang lahir kemudian justru berpotensi menciptakan norma yang bersifat kontradiktif terhadap prinsip-prinsip dasar UUPA (Ratnawati, 2023).

Pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja menjadi titik kritis yang patut dicermati secara mendalam. Di satu sisi, undang-undang tersebut berupaya menyederhanakan birokrasi perizinan dan mempercepat iklim investasi. Namun disisi lain, sejumlah ketentuan di dalamnya khususnya menyangkut penguatan Hak Pengelolaan (HPL) dan pengaturan hak atas ruang di atas serta di bawah tanah berpotensi menciptakan dualisme hukum yang bertentangan dengan semangat UUPA (Waldus Situmorang, 2024). Kondisi ini memperlihatkan gejala apa yang oleh beberapa pakar hukum disebut sebagai autocratic legalism, yakni instrumentalisasi hukum secara pragmatis untuk memfasilitasi kepentingan ekonomi tertentu tanpa memperhatikan koherensi sistem hukum nasional secara keseluruhan.



Lebih lanjut, ketidaksinkronan antara Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) dan Rencana Detail Tata Ruang (RDTR) menciptakan celah yang subur bagi terjadinya tumpang tindih perizinan (muhammad adymas haikal fikri, 2023). Hal ini diperburuk oleh lemahnya integrasi antara instrumen Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) dengan mekanisme pendaftaran hak atas tanah, sehingga pemanfaatan ruang kerap berlangsung tanpa landasan hukum yang kokoh dan terverifikasi.

2. Dualisme Kewenangan Sektoral dan Kegagalan Koordinasi Kelembagaan

Salah satu penyebab struktural yang paling dominan dalam persoalan tumpang tindih perizinan adalah dualisme kewenangan sektoral antar lembaga negara. Badan Pertanahan Nasional (BPN), Kementerian Kehutanan, dan dinas pertambangan daerah kerap beroperasi dengan peta acuan dan basis data yang berbeda-beda, sehingga tidak jarang terjadi penerbitan izin usaha di atas lahan yang sesungguhnya telah dilekati hak lain (Utami, 2018). Fenomena ini merupakan manifestasi nyata dari kegagalan koordinasi kelembagaan yang telah berlangsung secara sistemik dan berulang.

Studi kasus sengketa antara pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan pemegang Hak Guna Usaha (HGU) di Kalimantan Selatan memperlihatkan bagaimana absennya koordinasi antar-instansi menyebabkan izin pertambangan diterbitkan di atas areal perkebunan yang telah memiliki legalitas sah (Tamara, 2025). Demikian pula, temuan sertifikat ganda di wilayah perkotaan seperti Denpasar dan Semarang mengungkap bahwa kesalahan administratif dalam pengukuran dan pemetaan masa lalu, yang tidak ditangani secara sistematis, terus menjadi sumber konflik hingga saat ini (Pramita Wijayanti, 2023).

Kritik yang lebih fundamental perlu diarahkan pada inkonsistensi peran negara itu sendiri. Di satu sisi, negara menerbitkan berbagai regulasi untuk menciptakan kepastian hukum dan mendorong investasi. Namun disisi lain, justru aparatur negara yang menjadi aktor penerbit perizinan yang tumpang tindih (Fitriah, 2023). Kondisi ini mencerminkan defisit tata kelola (*governance deficit*) yang serius dalam administrasi pertanahan nasional.

3. Ketimpangan Penguasaan Tanah dan Dimensi Keadilan Agraria

Di luar aspek teknis-administratif, persoalan tumpang tindih perizinan tidak dapat dilepaskan dari konteks ketimpangan struktural penguasaan tanah. Data menunjukkan bahwa hingga tahun 2024, Indeks Gini penguasaan tanah di Indonesia mencapai 0,68, yang berarti sekitar 68% lahan nasional hanya dikuasai oleh 1% kelompok masyarakat (Asrianti, 2025). Ketimpangan ini bukan sekadar persoalan ekonomi, melainkan mencerminkan kegagalan negara dalam mewujudkan fungsi sosial tanah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan UUPA.

Dalam konteks ini, tumpang tindih perizinan seringkali berdampak paling besar bagi kelompok masyarakat yang paling rentan: petani kecil, masyarakat adat, dan komunitas marginal yang tidak memiliki akses terhadap mekanisme hukum formal (Silviana, 2025). Mereka kerap menjadi korban ketika izin usaha berskala besar diterbitkan di atas tanah yang selama ini mereka kuasai secara turun-temurun tanpa dokumen hukum formal. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa pembenahan sistem perizinan tidak hanya perlu difokuskan pada aspek teknis maupun



administratif semata, tetapi juga harus bersifat menyeluruh serta berorientasi pada perlindungan dan pemenuhan hak atas tanah bagi seluruh masyarakat.

4. Ketidakpastian Hukum dan Dampak Multidimensional

Secara normatif, Pasal 19 ayat (1) UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah mengamanatkan bahwa pendaftaran tanah bertujuan memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Namun dalam prakteknya, sertifikat hak atas tanah yang secara normatif seharusnya menjadi bukti kepastian hukum masih dapat digugat oleh pihak lain melalui jalur litigasi (Hanim, 2017). Akibatnya, kepastian hukum atas kepemilikan tanah menjadi kabur dan rentan dipersoalkan kembali secara berulang.

Dampak dari ketidakpastian hukum ini bersifat multidimensional. Dalam dimensi ekonomi, tumpang tindih perizinan menghambat investasi karena ketidakjelasan status hukum lahan (Guntur, 2024). Dalam dimensi sosial, konflik agraria yang dipicu oleh tumpang tindih penguasaan tanah berpotensi meledak menjadi kekerasan komunal yang berkepanjangan. Sementara dalam dimensi politik, melemahnya kepercayaan publik terhadap sistem hukum pertanahan dapat mengikis legitimasi negara di hadapan warganya. Ketiganya saling berkelindan dan membentuk lingkaran masalah yang sulit dipecahkan apabila tidak ditangani secara komprehensif dan sistemik.

Solusi Strategis

1. Digitalisasi dan Modernisasi Sistem Administrasi Pertanahan

Solusi paling mendesak dan bersifat fundamental adalah modernisasi sistem administrasi pertanahan melalui digitalisasi yang komprehensif. Penerapan Sertifikat Elektronik (Sertifikat-el) sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 merupakan langkah awal yang strategis. Dengan menyimpan data kepemilikan tanah secara digital dalam basis data terintegrasi, proses verifikasi data dapat dilakukan secara real-time, sehingga potensi penerbitan sertifikat ganda dapat diminimalisasi secara signifikan (dkk D. F., 2024).

Lebih jauh, penerapan teknologi Sistem Informasi Geografis (GIS) dan alat ukur berbasis Global Navigation Satellite System (GNSS) sangat diperlukan untuk meningkatkan akurasi data spasial pertanahan (dkk I. Z., 2025). Teknologi ini memungkinkan pengintegrasian data spasial dengan atribut hukum secara otomatis, sekaligus menyediakan platform layanan publik yang memberikan kemudahan dalam memantau perkembangan status pendaftaran tanah oleh masyarakat luas. Ke depan, integrasi kecerdasan buatan (Artificial Intelligence/AI) dalam sistem ini bahkan dapat memungkinkan deteksi dini terhadap potensi konflik lahan sebelum berkembang menjadi sengketa yang sulit diselesaikan (dkk H. s., 2024).

Percepatan implementasi Kebijakan Satu Peta (One Map Policy) juga menjadi keharusan yang tidak dapat ditunda lagi. Kebijakan ini bertujuan menyatukan seluruh peta tematik sektoral termasuk peta pertambangan, perkebunan, kehutanan, dan tata ruang ke dalam satu platform geospasial yang terintegrasi, sehingga tumpang tindih data spasial yang selama ini menjadi pangkal konflik dapat teridentifikasi dan diselesaikan secara sistematis (Arnowo, 2023).



2. Reformasi Kelembagaan dan Penguatan Koordinasi Antar-Instansi

Reformasi kelembagaan merupakan prasyarat yang tidak dapat diabaikan bagi efektivitas solusi teknis di atas. Koordinasi yang lemah antar-instansi harus diatasi melalui pembentukan mekanisme koordinasi yang memiliki kewenangan lintas sektoral yang jelas dan mengikat (Ni Gusti Ayu Devina Kumalasari, 2026). BPN perlu diperkuat perannya tidak hanya sebagai lembaga administrasi pertanahan, tetapi juga sebagai koordinator kebijakan tata ruang yang mampu mengintegrasikan kebijakan dari berbagai kementerian dan lembaga terkait.

Dalam kerangka ini, BPN perlu membentuk tim mediasi khusus yang terlatih untuk menangani sengketa tanah melalui pendekatan non-litigasi. Pendekatan mediasi, konsiliasi, dan arbitrase terbukti lebih cepat, berbiaya lebih rendah, dan menghasilkan solusi yang lebih diterima oleh para pihak dibandingkan jalur pengadilan yang formal dan panjang (Pramita Wijayanti, 2023). Selain itu, sinergi multisektoral yang melibatkan dinas terkait, pemerintah daerah, dan lembaga pengawas juga sangat diperlukan untuk memastikan sinkronisasi data dan implementasi program reforma agraria secara terpadu.

3. Harmonisasi Regulasi dan Pembaruan Kebijakan Hukum Pertanahan

Dari sisi regulasi, harmonisasi dan simplifikasi prosedur pendaftaran tanah menjadi langkah strategis yang mendesak. Regulasi yang ada perlu ditinjau dan diperbarui secara berkala untuk memastikan relevansinya dengan dinamika lapangan yang terus berubah (Maharani, 2024). Secara khusus, harmonisasi pasca-UU Cipta Kerja harus dipastikan agar seluruh aturan pelaksana tetap konsisten dengan prinsip-prinsip hukum agraria nasional, terutama prinsip fungsi sosial hak atas tanah dan keadilan agraria yang menjadi ruh UUPA.

Hal yang tidak kalah krusial adalah penataan kembali kewenangan perizinan agar tidak lagi bersifat sektoral dan terfragmentasi. Perizinan yang berkaitan dengan pemanfaatan ruang baik di sektor pertambangan, perkebunan, kehutanan, maupun pemukiman harus diintegrasikan dalam satu sistem perizinan berbasis tata ruang yang terpadu, di mana instrumen KKPR menjadi syarat mutlak yang harus dipenuhi sebelum izin apapun diterbitkan (Winarsi, 2025). (Pramita Wijayanti, 2023)

4. Penguatan Mekanisme Penyelesaian Sengketa yang Efektif dan Berkeadilan

Ketika tumpang tindih perizinan telah menimbulkan sengketa konkret, diperlukan mekanisme penyelesaian yang terstruktur dan accessible bagi semua pihak. Penyelesaian sengketa pertanahan idealnya dimulai dengan mediasi sebagai jalur utama. Apabila tidak tercapai kesepakatan, para pihak dapat mengajukan gugatan baik melalui Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tata Usaha Negara (Hanim, 2017). Kepastian hukum baru dapat dinyatakan tercapai apabila telah ada kesepakatan final antara para pihak yang bersengketa atau terdapat putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Selain mekanisme litigasi formal, penguatan Alternatif Penyelesaian Sengketa (APS/ADR) melalui mediasi, konsiliasi, dan arbitrase perlu mendapatkan perhatian lebih serius dari pemerintah. Musyawarah yang difasilitasi secara profesional tidak hanya lebih cepat dan berbiaya rendah, tetapi juga membuka peluang tercapainya solusi yang lebih memuaskan semua pihak dan berkelanjutan, sehingga mencegah konflik yang sama berulang di kemudian hari.



5. Peningkatan Kapasitas SDM dan Partisipasi Masyarakat

Seluruh upaya di atas tidak akan optimal tanpa disertai peningkatan kualitas sumber daya manusia yang mengelola sistem pertanahan. Kekurangan tenaga profesional di bidang pemetaan, hukum pertanahan, dan teknologi informasi menyebabkan beban kerja tidak proporsional dengan kapasitas yang tersedia. Oleh karena itu, perbaikan sistem rekrutmen dan penyelenggaraan pelatihan tenaga ahli yang sistematis dan berkelanjutan merupakan suatu keniscayaan yang tidak bisa diabaikan.

Di sisi masyarakat, rendahnya pemahaman publik mengenai prosedur pendaftaran tanah dan pentingnya sertifikasi turut berkontribusi pada munculnya tumpang tindih perizinan. (Guntur, 2024) Program sosialisasi yang intensif dan merata baik melalui pendekatan langsung di tingkat desa maupun platform digital dengan melibatkan tokoh masyarakat dan pemerintah daerah merupakan cara efektif untuk meningkatkan partisipasi publik dalam program pendaftaran tanah. Transparansi mengenai pemanfaatan teknologi dan perlindungan data pribadi dalam sistem pertanahan juga perlu dikomunikasikan secara terbuka guna membangun kepercayaan masyarakat.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis kritis di atas, dapat disimpulkan bahwa problematika tumpang tindih perizinan dalam penguasaan dan pemanfaatan tanah di Indonesia merupakan persoalan yang bersifat multidimensional dan berakar pada kegagalan sistemik di berbagai tingkatan: regulasi yang tidak harmonis, kelembagaan yang terfragmentasi, administrasi yang lemah, serta ketimpangan struktural dalam penguasaan sumber daya alam. Mewujudkan kepastian hukum pertanahan sebagaimana diamanatkan oleh UUPA dan konstitusi menuntut pendekatan yang holistik dan simultan: digitalisasi dan modernisasi administrasi pertanahan, reformasi kelembagaan, harmonisasi regulasi, penguatan mekanisme penyelesaian sengketa, serta pemberdayaan masyarakat. Tidak ada satupun dari solusi-solusi tersebut yang dapat bekerja secara optimal apabila dijalankan secara parsial dan tanpa koordinasi yang kuat. Oleh karena itu, sinergitas yang erat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga sektoral, dan masyarakat luas menjadi prasyarat mutlak bagi terwujudnya sistem pertanahan nasional yang adil, pasti, dan berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Arnowo, Hadi. (2023). "Mengkaji Potensi Kesesuaian Kegiatan Pemanfaatan Ruang (KKPR) untuk Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Tertib Pertanahan". *Widya Bhumi*, 3(2), 99–112.
- Haikal, M., Dewi, M. A., & Hidayat, N. (2023). "The role of the Complete Systematic Land Registration Program (PTSL) in improving fair land access for the Jember community". *Journal of Indonesian Social Society*, 2(3), 126-130.
- Hidayat, Fachrezha Wildan & Silviana, Ana. (2025). "Analisis Yuridis terhadap Dualisme Kepemilikan Tanah Adat dan Hak Milik dalam Perspektif UUPA". *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora dan Politik*, 6(2), 1021–1028.
- Kumalasari, Ni Gusti Ayu Devina, Dantes, Komang Febrinayanti, & Yasmiati, Ni Luh Wayan. (2026). "Kepastian Hukum atas Tumpang Tindih (Overlapping) Hak Kepemilikan atas Tanah di Tinjau Hukum Positif di Indonesia". *Berajah Journal*, 6(1), 1–19.



- Lira, M. Adnan & Asrianti. (2025). "Integration of Land Rights and Spatial Zoning in the Indonesian Land Legal System". *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 23(S5), 208-217.
- Mulia, N. Q., & Ratnawati, E. (2023). Problematika hukum atas kepemilikan tanah terhadap tumpang tindih penguasaan tanah. *Gorontalo Law Review*, 6(2), 314–323.
- Rizki, Tamara. (2025). "Analisis Tumpang Tindih Pengaturan Izin Usaha Pertambangan dan Hak Guna Usaha dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 48/K/TUN/2020". (Tesis Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia).
- Situmorang, Waldus, Rahayu, Mella Ismelina Farma, & Rasji. (2024). "Rupture in the Legal Hierarchy: Normative Conflicts and the Subversion of Agrarian Principles in Indonesia's Omnibus Law". *Indonesia Law Review*, 14(4), 89-102.
- Tasmin, M., & Fitriah, N. (2023). Peran hukum rancangan tata ruang dan wilayah dalam menangani tumpang tindih perizinan berusaha pasca berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja. *Wasaka Hukum*, 11(1), 1–15.
- Utami, R. A. (2018). Tumpang tindih antara izin usaha pertambangan dengan hak guna usaha perkebunan. *Justitia Jurnal Hukum*, 2(2), 317–330.
- Widayanti, Kusworini, & Winarni, Widiati Dwi. (2025). "Sanksi Administratif Atas Pelanggaran Izin Bangunan: Studi Kritis Hukum Administrasi Negara". *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(9),