

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Permasalahan

Tanah yang memainkan peran penting dalam kehidupan manusia ini seringkali menyebabkan masalah. Putusan hakim dalam kasus sengketa tanah ini dapat dilihat dari sebab-sebab yang mendasari sengketa tanah ini. Ini terjadi karena tanah memiliki nilai yang sangat tinggi dalam bidang sosiologi, antropologi, politik, militer, dan ekonomi Indonesia dengan jumlah penduduk yang terus meningkat, harga tanah menjadi lebih mahal untuk tanah yang akan digunakan untuk bercocok tanam dan tempat tinggal. Negara bertanggung jawab untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat tentang hak kepemilikan tanah, mengingat banyaknya hal yang terjadi dalam hal yang terjadi mengenai ini setiap tahunnya. Adanya urgensi mengenai kepastian hukum terhadap hak kepemilikan atas tanah tersebut, pemerintah menindaklanjuti dengan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).

Masalah pertanahan memerlukan perhatian dan penanganan yang khusus dari berbagai pihak, karena pembangunan yang terjadi sekarang semakin meluas dalam berbagai bidang, sehingga harus ada jaminan kepastian hak-hak atas tanah.¹ Kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan secara formal terdapat dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang telah menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan guna untuk kemakmuran rakyat.² Sedangkan kewenangan pemerintah secara substansial dalam mengatur bidang pertanahan terutama dalam hal lalu lintas tanah, didasarkan pada ketentuan pasal 2 ayat (2) UUPA yakni dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan tanah termasuk menentukan dan mengatur

¹ Lego Karjoko, I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, and Adi Sulistiyono, 'Setting of Plantation Land Area Limitation Based on Social Function Principles of Land Cultivation Rights to Realize Social Welfare-Promoting Plantation', *Jurnal Dinamika Hukum*, 17.1 (2017), 1.

² I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, 'Embodying Green Constitution by Applying Good Governance Principle for Maintaining Sustainable Environment', *Journal of Law, Policy and Globalization*, 11 (2013), 18–25.

hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum.³

Hukum Agraria adalah keseluruhan daripada ketentuan-ketentuan hukum, baik hukum perdata, maupun hukum tata negara maupun pula hukum tata usaha negara yang mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa dalam seluruh wilayah negara dan mengatur pola wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan-hubungan tersebut.⁴ Namun adapun menurut Boedi Harsono bahwa hukum tanah adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum, ada yang tertulis ada pula yang tidak tertulis, yang semuanya mempunyai obyek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah sebagai lembaga-lembaga hukum dan sebagai hubungan-hubungan hukum konkret, beraspek publik dan perdata, yang dapat disusun dan dipelajari secara sistematis, hingga keseluruhannya menjadi satu kesatuan yang merupakan satu sistem.⁵

Agraria seringkali digunakan dalam bidang hukum agraria atau pertanian. Dalam Hukum itu sendiri agraria memiliki pengertian yang lebih spesifik dimana semua peraturan yang mengatur tentang hubungan hukum antara manusia dengan tanah, baik itu dalam hal kepemilikan, pemanfaatan, dan penggunaan tanah itu sendiri. Mencakup segala peraturan yang berkaitan dengan pertanahan, seperti hak-hak pemilik tanah, perolehan tanah dan sengketa dalam pertanahan itu sendiri. Tanah memiliki arti yang sangat penting bagi kehidupan masyarakat, baik sebagai tempat tinggal, lahan usaha maupun aset bernilai ekonomi yang tinggi. Oleh karena itu, kepastian hukum atas hak atas tanah menjadi suatu kebutuhan yang mutlak dalam menjamin ketertiban dan keadilan dalam masyarakat. Negara melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN), berperan penting dalam memberikan kepastian hukum tersebut melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah.

Dalam aturan yang terdapat dalam hukum agraria terdapat asas-asas hukum yang menjadi batasan ataupun intervensi juga memiliki fungsi atas dasar hakim dalam mengambil dan membuat putusan dalam setiap perselisihan ataupun konflik

³ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah Dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial Dan Budaya* (Jakarta: Kompas Gramedia, 2008).

⁴ Boedi Harsono, *Op.Cit.*, Hlm. 14-15.

⁵ *Ibid.*, Hlm. 30-31

penyelesaian sengketa tanah yang secara umumnya sangat banyak sekali permasalahan yang terjadi dalam masyarakat. Secara ringkas dan sederhana, hukum agraria adalah hukum yang mengatur hubungan antara orang dan tanah dengan orang lain, Sudikno Mertokusumo menjelaskan bahwa hukum yang dikenal juga dengan hukum tanah ini pada intinya memberikan perlindungan terhadap kepentingan orang terhadap orang lain mengenai sebidang tanah.

Dasar hukum agraria diatur dalam UUPA, dalam peraturan hukum agraria ini dikenal adanya tujuh asas-asas dalam hukum agraria yang dimaksud yang pertama, Asas penguasaan oleh Negara. Bahwa dalam hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menjelaskan bahwa penguasaan atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat. Dalam hal ini diperjelas oleh Pasal 1 UUPA bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya memiliki abadi dengan bangsa Indonesia.

Kedua terdapat asas fungsi sosial, dalam hal ini Pasal 6 UUPA menerangkan bahwa setiap tanah memiliki fungsi sosial maka dari itu, seseorang tidak dapat diperbolehkan untuk menggunakan tanah yang bersangkutan tidak hanya untuk kepentingan individu saja yang dijadikan pedoman, tetapi juga harus dapat dilihat dan diperhatikan kepentingan masyarakat dengan diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi dengan kepentingan masyarakat. Dalam penerapan fungsi sosial hak atas tanah melalui kebijakan pengadaan tanah sering sekali menimbulkan masalah dalam masyarakat. Istilah "*Demi Kepentingan Umum*" selalu dijadikan acuan terhadap pihak pemerintah maupun pengusaha guna untuk memperoleh keuntungan pribadi. Maka dari itu masyarakat sendiri memiliki pandangan terhadap kebijakan pemerintah atas upaya mereka untuk menguasai tanah-tanah milik rakyat karena pelaksanaannya dinilai kurang adil dan tidak memihak hak-hak rakyat sebagai pemegang hak atas tanah.

Secara etimologi sertifikat berasal dari bahasa Belanda "*certificat*" artinya adalah surat bukti atau surat keterangan yang dapat membuktikan barang atau sesuatu kepemilikan orang, atas sebidang tanah dan atau dengan kata lain bahwa seseorang yang memiliki bidang-bidang tanah tertentu dengan surat kepemilikan tersebut itu

dapat menjadikan dan mempunyai bukti yang kuat berupa surat yang dibuat oleh instansi yang berwenang dalam membuatnya dan dikeluarkan oleh BPN (Badan Pertanahan Nasional).⁶

Sebidang tanah yang dimiliki kepemilikannya oleh lebih dari satu pihak sehingga mengakibatkan kepemilikan tanah tersebut yang menimbulkan pencampuran hak yang saling tumpang tindih seluruhnya atau sebagian. Pada dasarnya hak terhadap tanah terdapat lima bagian meliputi, hak guna bangunan, hak milik, hak pakai, hak guna usaha dan hak pengelolaan. Dalam penerbitan sertifikat telah banyak menimbulkan permasalahan yang terjadi dan banyak perselisihan antara pihak-pihak bersengketa, sertifikat sebagai bukti hak ini ditegaskan dalam pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana didalamnya dinyatakan bahwa sertifikat adalah surat tanda bukti hak, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Namun bahwa kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana diatur dalam UUPA mengandung dua makna, yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan dalam kepastian letak suatu bidang tanah yang memiliki koordinat georeferensi dalam suatu peta pada pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diartikan pada nama pemegang hak atas tanah yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan.

Menurut ahli hukum pertanahan Prof. Farida dari UNHAS, bahwa Hukum Administrasi dalam sistem hukum tanah Nasional kita sistem pendaftaran tanah kita adalah "*registration of title*" yaitu mendaftarkan hak, jadi yang didaftarkan itu adalah hak nya.⁷ oleh karenanya, dari titik tolak bukti Hak/Sertifikat sebagai bukti hak atas tanah itu pula wajar dan logis ketika terjadi sengketa hak atas tanah diajukan ke pengadilan negeri, yang dimana dapat dipersoalkan status hak atas tanah dan alas hak, juga mempersoalkan tentang bukti hak atau sertifikat tanah itu dapat menjadi sebagai menjadi hak, maka pengadilan perdata berwenang mengadili setiap sengketa pertanahan terkait sertifikat ganda.

⁶ Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah, Mandar Maju*, 2008, Hlm. 198

⁷ Prof. Dr. Farida Patilingi, Transcription, wawancara peneliti pada tanggal 12 April 2019.

Pada dasarnya tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai dengan suatu hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 UUPA dan atau tidak merupakan tanah ulayat masyarakat hukum adat, tanah wakaf, barang milik negara/daerah/desa atau badan usaha milik negara/badan usaha milik negara /badan usaha milik daerah, dan tanah yang telah ada penguasaan dan belum dilekati dengan suatu hak atas tanah. Maka hak milik atas tanah memberikan kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan dengan jangka waktu yang tidak terbatas, mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara untuk keperluan pertanian (perkebunan), perikanan dan atau peternakan.

Demikian pula dengan hak guna bangunan hanya untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah milik orang lain atau tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Tanah merupakan salah satu aset penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia yang memiliki nilai sosial, ekonomi dan begitupun hukum yang tinggi, oleh karena itu pengaturan hukum atas tanah menjadi faktor yang sangat penting guna untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemilik hak atas tanah. Untuk memenuhi hal tersebut pemerintah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan peraturan turunannya yang mengatur sistem pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum melalui penerbitan sertifikat hak atas tanah.⁸

Namun, dalam prakteknya tidak jarang terjadi permasalahan hukum terkait dengan hak atas tanah, salah satunya adalah tentang sertifikat ganda yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya di tingkat Badan Pertanahan Nasional (BPN) ataupun Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Pemerintahan dalam hal ini menjamin kepastian hukum dibidang penguasaan dan pemilikan tanah, menjadikan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan.⁹ Seringkali ditemukan permasalahan hukum yang bertentangan dengan asas-asas tersebut.

⁸ Boedi Harsono, 2008, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*, Cetakan 10, Djambatan, Jakarta, Hlm. 105.

⁹ Gita Alyosha Putu Wikasulanda, "Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Terhadap Penerbitan Sertipikat Ganda" (Studi Putusan Pengadilan Negeri Banjarbaru Nomor 26/Pdt.Eks/2009/PN. Bjb)," *Lambung Mangkurat Law Journal*, 2017, <https://doi.org/10.32801/lamlaj.v2i2.46>.

Kasus-kasus Tanah yang Tidak Bersertifikat seringkali terjadi akibat berbagai faktor, seperti kesalahan administratif oleh pejabat pertanahan, pemalsuan dokumen, tumpang tindih kewenangan, serta lemahnya sistem pengawasan dan validasi data pertanahan. Dalam hal ini menunjukkan bahwa sistem pengawasan pendaftaran tanah di Indonesia masih memiliki kelemahan struktural dan prosedural, yang perlu mendapatkan perhatian serius dari berbagai pihak. Tanah yang Tidak Bersertifikat dalam kepemilikan tanah dapat menimbulkan berbagai implikasi hukum yang kompleks, terutama dalam hal kepastian hukum, perlindungan hak kepemilikan dan penyelesaian sengketa.

Keberadaan Hak Atas Tanah atas satu objek tanah dapat menyebabkan ketidakpastian bagi pemilik yang sah dan pihak terkait yang dapat berpotensi menimbulkan kerugian dan konflik berkepanjangan. Pemilik yang memiliki Tanah tidak Bersertifikat dapat terlibat dalam perselisihan hukum di pengadilan, baik di pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) maupun Pengadilan Negeri, untuk menentukan sertifikat yang sah.

Namun begitu dalam realita lapangan masih banyak ditemukan tanah yang belum terdaftar dan tidak bersertifikat, hal ini disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain keterbatasan pengetahuan hukum masyarakat, faktor ekonomi, serta penguasaan tanah secara turun temurun berdasarkan hukum adat yang belum didaftarkan secara formal, akibatnya keberadaan tanah tidak bersertifikat seringkali menimbulkan permasalahan hukum, terutama ketika terjadinya konflik dengan pihak lain yang telah memiliki sertifikat atas tanah yang sama atau sebagian dari tanah tersebut.

Permasalahan hak atas tanah masih menjadi masalah hukum yang sangat penting dan yuridiksinya, seringkali dibebani oleh kerumitan yang dapat timbul akibat tumpang tindihnya klaim dan ketidak konsistenan dalam administrasi pertanahan itu sendiri. Permasalahan menjadi semakin kompleks ketika terjadi sengketa antara pemegang tanah bersertifikat dengan pemegang tanah yang tidak bersertifikat. Dalam kondisi hal tersebut, sering muncul anggapan bahwa pemegang sertifikat selalu berada pada posisi hukum yang lebih kuat, sementara pemegang tanah tidak bersertifikat dianggap tidak memiliki perlindungan hukum. Padahal menurut dan kacamata hukum dipandang bahwa didalam hukum pertanahan

nasional, sertifikat bukanlah satu-satunya penentu sah atau tidaknya suatu hak atas tanah, melainkan hanya merupakan hanya menjadi suatu alat bukti yang kuat dan tidak bersifat mutlak.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah memberikan ruang perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang belum bersertifikat. Pasal 24 PP menyatakan bahwa pembuktian hak atas tanah dapat dilakukan dengan alat bukti tertulis, keterangan saksi, dan/atau penguasaan fisik tanah secara nyata dan beritikad baik dalam jangka waktu tertentu.¹⁰ Hal ini menunjukkan bahwa hukum tetap mengakui dan melindungi hak atas tanah yang belum terdaftar sepanjang dapat dibuktikan secara sah menurut hukum. Bahwa perlindungan kepemilikan hak atas tanah dalam kasus tanah bersertifikat dan tanah tidak bersertifikat merupakan persoalan hukum yang kompleks dan menarik untuk dikaji.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai pembuktian antara tanah bersertifikat dan tanah tidak bersertifikat dalam perspektif hukum pertanahan di Indonesia dengan fokus pada penyebab terjadinya hak atas tanah yang tidak bersertifikat yang menjadi sumber ketidakadilan dan upaya penyelesaian menurut ketentuan hukum positif yang berlaku.

Perlindungan hukum yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah tidak bersertifikat dalam studi kasus Putusan Nomor 473 K/TUN/2020 dalam kasus mengenai hak atas tanah tidak bersertifikat dan bersertifikat merupakan sangat penting untuk mengetahui perlindungan hukum yang sangat kuat untuk melindungi hak-hak pemilik tanah yang sah. Faktanya dengan studi kasus yang terjadi, maka dengan ini penulis akan membuat suatu penelitian yang dengan rinci mengenai **“Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Kasus Tanah Bersertifikat dengan Tanah Tidak Bersertifikat (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 473 K/TUN/2020)”**.

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 24 ayat (1) dan ayat (2)

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan, maka penulis menarik isu hukum yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah yang tidak Bersertifikat?
2. Bagaimanakah analisis pertimbangan hukum dalam putusan Mahkamah Agung Nomor 473 K/TUN/2020 ditinjau dari Teori Kepastian Hukum?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian menggambarkan luasnya cakupan lingkup penelitian yang akan digunakan oleh penulis. Ruang lingkup penelitian ini dibuat untuk menemukan kepastian hukum penelitian ini digunakan untuk mempersempit pembahasannya. Maka ruang lingkup penelitian ini dibatasi sebagai berikut:

1. Membahas dan mengidentifikasi faktor-faktor perihal penyebab terjadinya terhadap kepemilikan Tanah Bersertifikat dan Tidak Bersertifikat dan mencari bagaimana dampak hukum yang terjadi baik sosial maupun ekonomi juga mencari solusi ataupun pencegahan dalam menyelesaikan permasalahan Tanah Bersertifikat dengan Tanah Tidak Bersertifikat, berdasarkan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960 dan begitupun dengan peraturan terkait lainnya.
2. Membahas terhadap pertimbangan hakim terhadap putusan, juga terhadap teori keadilan terhadap putusan tersebut telah diimplementasikan secara baik dan tepat pada pihak-pihak yang terlibat dalam terjadinya perselisihan antara Tanah Bersertifikat dengan Tanah Tidak Bersertifikat seperti pemilik tanah, pejabat Badan Pertanahan Negara (BPN), Notaris/PPAT, serta objek penelitian ini adalah permasalahan hukum mengenai terbitnya dua atau lebih sertifikat tanah yang terjadi tumpang tindih atas satu bidang yang sama.

D. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan penelitian adalah rumusan kalimat yang menunjukkan adanya hasil, sesuatu yang akan diperoleh setelah penelitian selesai, juga sesuatu yang akan dicapai atau ditangani dalam suatu penelitian. Tujuan penelitian secara umum adalah untuk mendalami atau meneliti penyebab permasalahan hukum (Tanah

Tidak Bersertifikat) yang ada, dan secara khusus untuk sesuatu yang akan dicapai. Oleh karenanya tujuan penelitian dibagi menjadi 2 (dua), yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

Skripsi dengan judul: **Tinjauan Hukum Terhadap Perlindungan Kepemilikan Hak Atas Tanah Dalam Kasus Tanah Bersertifikat dengan Tidak Bersertifikat (Studi Putusan Mahkamah Agung Nomor 473 K/TUN/2020)**, maka tujuan umum dari penelitiannya adalah sebagai berikut:

a. Tujuan Umum

Untuk pengembangan ilmu pengetahuan hukum yang sudah ada agar dapat diterapkan sebagaimana mestinya terkait judul penelitian dan permasalahan hukum (Tanah Tidak Bersertifikat) yang diteliti, sehingga penelitian ini diharapkan untuk:

- 1) Mengetahui dan Menjelaskan tentang Perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Kepemilikan atas Tanah terbitnya dengan Sertifikat dan Tidak Bersertifikat.
- 2) Mengetahui dan Memahami atas Pertimbangan Hakim yang memberikan putusan terhadap perkara dalam permasalahan Hukum serta Kepastian Hukum yang dapat diberikan terhadap Pemegang Hak atas Kepemilikan Tanah Bersertifikat dengan Tanah Tidak Bersertifikat.

b. Tujuan Khusus

Tujuan Khusus dari Penelitian ini adalah sebagai pemenuhan tugas akhir sebagai salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan memperoleh gelar derajat strata Sarjana Hukum (S.H) pada program Studi Hukum, Program Sarjana, Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

Maksud dari Kegunaan Penelitian adalah untuk mengembangkan ilmu hukum terkait dengan *paradigm since as a process* (ilmu hukum sebagai proses) dan paradigma bahwa ilmu tidak pernah mandeg (final) dalam pengertian atas kebenaran di bidang objeknya masing-masing.

Maksud dari penelitian ini adalah untuk menganalisa dan mengetahui perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Kepemilikan atas Tanah.

Menambah ilmu pengetahuan penulis secara khusus dan memberikan informasi bagi masyarakat pada umumnya terkait dengan bahasan yang akan diteliti oleh penulis, yaitu sebagai berikut:

- a. Hal-hal yang terjadi atas Kepemilikan Pemegang Hak Atas Tanah Bersertifikat dengan Tanah tidak Bersertifikat.
- b. Kepastian Hukum terhadap kewenangan kepemilikan Pemegang Hak atas Tanah dalam hasil Putusan Hakim Nomor 473 K/TUN/2020.

E. Kerangka Teori Dan Kerangka Konsep

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan suatu kerangka pemikiran atau suatu butir-butir dalam pendapat, teoritis mengenai suatu kasus atau permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis yang mungkin disetujui ataupun tidak disetujui.

Kerangka teori adalah identifikasi teori-teori yang dijadikan landasan berpikir untuk melaksanakan suatu penelitian atau dengan kata lain untuk mendeskripsikan kerangka referensi atau teori yang digunakan untuk mengkaji dan membahas isu hukum yang sudah dirumuskan penulis. Dalam penelitian ini, teori hukum yang akan digunakan adalah:

a. Teori Perlindungan Hukum

Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa teori perlindungan hukum untuk mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai macam kepentingan untuk masyarakat dengan secara mengatur dalam perlindungan dan pembatasan terhadap berbagai hal - hal mengenai kepentingan yang telah terjadi. Dari konsep tersebut Rahardjo menyebutkan bahwa perlindungan hukum adalah sebuah upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu hak asasi manusia dalam kekuasaan kepadanya untuk bertindak terhadap kepentingan tersebut.

C.S.T. Kansil mengatakan bahwa dalam perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum terhadap masyarakat agar memberikan rasa aman baik secara pikiran

maupun secara fisik dari gangguan juga terdapat berbagai ancaman dari pihak-pihak manapun.

Menurut R. La Porta dalam *Journal of financial Economics*, bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh suatu negara memiliki dua sifat, pertama bersifat mencegah (*prohibited*) dan bersifat hukuman (*sanction*).¹¹ Bentuk perlindungan hukum yang paling nyata adalah adanya institusi-institusi penegak hukum seperti pengadilan, kejaksaan, kepolisian, dan lembaga-lembaga penyelesaian sengketa diluar pengadilan (non-litigasi) lainnya. Perlindungan yang dimaksud dengan bersifat pencegahan (*prohibited*) yaitu membuat peraturan, sedangkan perlindungan yang dimaksud bersifat hukuman (*sanction*) yaitu menegakkan peraturan.

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma, norma adalah pernyataan yang menekankan aspek seharusnya *das sollen*, atau dengan kata lain sesuatu yang seharusnya ada atau seharusnya terjadi dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan.¹² Menurut Sudikno Mertokusumo kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh para pihak yang berwenang sehingga, aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Gustav Radbruch mengemukakan bahwa kepastian hukum adalah salah satu nilai dasar hukum yang harus diwujudkan dalam bentuk yang jelas dan tertulis. Gustav menjelaskan juga bahwa terdapat empat hal dasar yang berkaitan dengan kepastian hukum, yaitu hukum sebagai hal positif, pentingnya perundang-undangan, serta hubungan antara kepastian hukum dengan keadilan dan kegunaan hukum.¹³ Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal

¹¹ R. La Porta "Investor Protection and Corporate Governance" *Journal Of financial Economics* 58 (1 January) 2000

¹² Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif (Pure Theory of Law)*, Nusa Media, Bandung, Penerjemah Raisul Muttaqien, 2016, Hlm.5

¹³ Suparyanto dan Rosad *Teori Kepastian Hukum* (2020).

positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil.

Mengenai teori kepastian hukum itu sendiri dapat memiliki arti bahwa harus adanya kejelasan, tidak boleh menimbulkan arti multitafsir dalam hukum tersebut, tidak boleh bersifat kontradiktif antara peraturan satu dengan lainnya serta peraturan tersebut dapat dilaksanakan. Hukum menurut para ahli tidak boleh memiliki sifat kontradiktif maka hukum tersebut akan menjadi sumber keragu-raguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum bagi negara yang memiliki kejelasan, yang dapat menjamin hak maupun kewajiban dari setiap warga negara sesuai dengan budaya yang ada pada masyarakat tersebut.

Dalam hukum bahwa salah satu fungsi hukum adalah menciptakan keadilan, hubungan hukum dan keadilan memang dapat dikaitkan satu sama lain hingga muncul adagium hukum *iustitia fundamentum regnorum* yang berarti keadilan adalah suatu nilai tertinggi, fundamental atau absolut dalam hukum.

Keadilan menurut hukum seringkali keadilan hukum ini disebut (*legal justice*) yang berarti keadilan yang telah dirumuskan oleh hukum dalam bentuk hak dan kewajiban, pelanggaran terhadap keadilan ini ditegaskan dalam proses hukum. Dalam hal ini menunjukkan bahwa jika seseorang telah melanggar keadilan tersebut, maka akan dikenakan hukuman lewat proses hukum atau retributif.

2. Kerangka Konsep

Kerangka konsep merupakan sebuah kerangka yang mendefinisikan hubungan antara definisi atau konsep-konsep khusus yang akan diteliti dimana konsep tersebut merupakan salah satu konkret dan teori. Berikut ini adalah definisi-definisi konsep yang digunakan :

- a. Perlindungan Hukum adalah suatu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk melindungi hak-hak individu dan masyarakat melalui peraturan yang ada. Ini mencakup perlindungan terhadap hak asasi manusia yang dirugikan atau diserobot oleh orang lain,

berfungsi untuk menjaga manusia serta memberikan pengakuan terhadap hak-hak asasi yang dimiliki oleh subyek hukum.

- b. Hak atas Tanah, diatur dalam pasal 4 ayat (1) UUPA, bahwa atas dasar hak menguasai negara atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan dengan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah dan dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh hak baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Hak atas tanah merupakan hak yang memberikan wewenang kepada seseorang untuk mempergunakan atau mengambil manfaat atas hak tersebut dengan berkaitan hal tersebut.¹⁴
- c. Hukum Agraria adalah berbagai kaidah yang telah mengatur hubungan antara orang dengan bumi, air, ruang udara, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Di Indonesia hukum agraria diatur dalam undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang peraturan dasar pokok agraria yang sering disingkat dengan UUPA.
- d. Tanah, adalah lapisan yang terdapat dalam permukaan bumi yang paling atas dimanfaatkan manusia untuk bertanam tumbuhan atau yang disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, sedangkan yang digunakan untuk mendirikan bangunan disebut tanah bangunan.
- e. Tanah Bersertifikat adalah tanah yang telah didaftarkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan dan dibuktikan dengan adanya sertifikat hak atas tanah yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan. Sertifikat ini merupakan hasil dari proses pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam pasal 19 UUPA dan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- f. Tanah Tidak Bersertifikat adalah tanah yang belum didaftarkan secara resmi di Kantor Pertanahan dan belum memiliki sertifikat

¹⁴ Tatu Afifah, *Pelepasan Hak Milik Atas Tanah Dalam Rangka Pembangunan Kawasan Pusat Pemerintahan Provinsi Banten Di Kabupaten Serang*, Tesis, Universitas Indonesia, Depok, 2010, Hlm.35

sebagai tanda bukti hak. Meskipun demikian, tanah tidak bersertifikat bukan berarti tidak memiliki perlindungan hukum sama sekali.

- g. Overlapping atau tumpang tindih adalah suatu permasalahan dimana sebidang tanah yang sama memiliki lebih dari satu sertifikat tanah, seluruh bidang maupun sebagian, yang diterbitkan untuk subyek yang berbeda. Overlapping diatur dalam undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA dalam pasal 19 yang telah mengatur tentang pendaftaran tanah dan sertifikat sebagai alat bukti hak atas tanah yang kuat.
- h. Studi putusan pengadilan adalah metode analisis dalam penelitian hukum yang bertujuan untuk menelaah, menafsirkan, dan mengevaluasi pertimbangan serta amar suatu putusan hakim dalam menyelesaikan suatu perkara. Studi ini digunakan untuk mengetahui penerapan norma hukum, prinsip hukum, serta teori hukum dalam praktik yudisial.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yang dimana jenis penelitian ini meletakkan hukum sebagai sebuah norma. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang bersifat normatif yang berusaha untuk mengkaji serta mendalami dalam mencari jawaban tentang apa yang seharusnya (*das Sollen*) dari setiap permasalahan.¹⁵ Suatu analisis yuridis normatif pada hakikatnya menekankan pada metode deduktif sebagai pegangan utama dan metode induktif sebagai tata kerja penunjang. Analisis normatif terutama dapat mempergunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai sumber data penelitian.¹⁶ Kemudian, penulis juga akan menerapkan pendekatan doktrinal atau pendekatan perundang-undangan dan pendekatan

¹⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, 2018, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm 163

¹⁶ Ibid, Hlm 174

konseptual dalam menjawab isu hukum yang penulis telah dirumuskan berdasarkan kerangka teori yang akan penulis bahas dalam penelitian ini.

2. Metode Pengumpulan dan Pengolahan Data

Penulis menggunakan metode pengumpulan data dengan Studi Kepustakaan (*Library Research*), yaitu dengan mencatat segala temuan yang membahas mengenai perlindungan hak terhadap kepemilikan sertifikat ganda yang terjadi pada studi Nomor putusan 473 K/TUN/2020 secara umum pada setiap pembahasan dalam penelitian yang didapatkan dalam literatur-literatur dan sumber-sumber.

Untuk mendukung penelitian yang menggunakan bahan-bahan hukum sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang memiliki kesinambungan yang kuat dengan permasalahan yang diteliti. Adapun bahan hukum primer yang akan penulis gunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), Putusan Nomor 473 K/PDT/TUN/2020.
- b. Bahan Hukum Sekunder, yang merupakan dokumen tidak resmi yang membahas dengan detail segala hal yang telah diteliti oleh bahan-bahan hukum primer, bahan sekunder dapat dikatakan juga sebagai penunjang terhadap bahan hukum primer. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang akan digunakan berupa literatur yang berkaitan dengan isu hukum yang akan penulis untuk menjawab melalui penelitian ini.
- c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang membantu bahan hukum primer dan sekunder dalam hal memberikan pemahaman-pemahaman serta pengertian terhadap bahan hukum lainnya. Dalam

penelitian ini, bahan hukum tersier yang diperoleh dari kamus hukum, bibliografi, dan ensiklopedia.

G. Sistematika Penulisan

Berikut adalah sistematika penulisan skripsi penulis yang dapat penulis uraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab 1 pendahuluan penulis mendeskripsikan dan menguraikan segala jenis penjelasan yang dirangkum secara umum dengan ringkas dan jelas. Dimana dalam bab ini yang terdiri atas, Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Ruang Lingkup Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Teori, Kerangka Konsep dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab II memuat tentang penjelasan-penjelasan dari kerangka teori serta kerangka konsep sebagaimana yang dimuat dalam Bab I. Penjelasan-penjelasan tersebut yang tentunya sesuai berkaitan dengan yang digunakan dalam penelitian yang akan digunakan dalam penganalisisan dalam penelitian ini. Yang terdiri dari penjelasan Perlindungan Hukum, Kepastian hukum, penjelasan tentang Hak atas Tanah, Penjelasan tentang Sertifikat, penjelasan tentang tanah Bersertifikat dengan Tanah Tidak Bersertifikat.

BAB III PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK ATAS TANAH YANG TIDAK BERSERTIFIKAT

Dalam Bab III berisikan tentang pemaparan yang diuraikan sebagai hasil analisis dan menjadi jawaban bagi permasalahan I dalam penelitian yaitu tentang bagaimana pengaturan tanah Bersertifikat dengan Tanah tidak Bersertifikat dalam (*overlapping*) serta dampak hukum, sosial maupun ekonomi. Dalam bagian ini juga merupakan bagian pokok dari penelitian hasil analisis tersebut merupakan perlindungan hukumnya secara yuridis yang berlandaskan teori-teori serta fakta hukum yang ada.

BAB IV ANALISIS PERTIMBANGAN HUKUM DALAM PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 473 K/TUN/2020

Dalam Bab IV berisikan tentang pemaparan yang diuraikan sebagai hasil dari analisis dan menjadi jawaban bagi permasalahan II dalam penelitian yaitu tentang pertimbangan hakim dalam putusan PTUN, pada tahap Banding, Kasasi hingga Peninjauan Kembali serta dalam menerapkan Teori Keadilan. Bagian ini juga merupakan bagian pokok dari pengadilan hasil dari analisis hasil putusan hakim tersebut.

BAB V PENUTUP

Dalam Bab V sebagai bab penutup menguraikan kesimpulan dan saran sebagai hasil akhir dari penelitian yang telah dilakukan. Dimana kesimpulan merupakan ringkasan sebagai pertanyaan dari penelitian dan pembahasan dalam bab sebelumnya. Sedangkan saran berisi tentang pertimbangan dari hasil penelitian yang telah dilakukan, yang terdiri atas, Kesimpulan dan Saran.

