



# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Undang-undang Dasar 1945 telah memberikan pokok pikirannya dalam pasal 33 mengenai Hak Menguasai dari Negara Atas Tanah. Tanah merupakan alat produksi bagi masyarakat tani, maka tanah itu harus dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat.<sup>1</sup> Dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa : *“Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, yang penguasaannya ditugaskan kepada Negara Republik Indonesia, harus dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.”*

Apabila ada tanah yang tidak digunakan secara efektif (*oneffectief gebruik*) atau ditelantarkan oleh pemiliknya, maka tanah itu akan dikuasai oleh negara. Jadi yang dimaksud dalam pasal 6 Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) nomor 5 tahun 1960 bahwa : *“semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”* tetapi adanya fungsi sosial itu, tidak berarti bahwa kepentingan perseorangan dapat dikesampingkan begitu saja, melainkan tetap dilindungi.

Sumber daya alam merupakan hak bersama seluruh rakyat Indonesia dan kewenangan Negara terhadap sumber daya alam hanya terbatas pada kewenangan pengaturannya saja. Pengaturan oleh Negara diperlukan ketika terdapat kekhawatiran bahwa tanpa campur tangan Negara akan terjadi

---

<sup>1</sup> Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2001, hlm. 135

ketidakadilan dalam akses terhadap perolehan dan pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat<sup>2</sup>.

Pengaturan mengenai Hukum Pertanahan di Indonesia diatur dalam Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). Namun sebelum berlakunya UUPA hukum tanah di Indonesia bersifat dualisme, artinya selain diakui berlakunya hukum tanah adat yang bersumber dari hukum adat, diakui pula peraturan-peraturan mengenai tanah yang didasarkan atas hukum barat<sup>3</sup>.

Dengan dikeluarkannya UUPA yang disahkan pada tanggal 24 September tahun 1960, maka berakhirilah masa dualisme hukum tanah yang berlaku di Indonesia yang menjadi unifikasi hukum tanah. UUPA bukan saja mengadakan unifikasi hukum agraria, tetapi juga unifikasi hak-hak atas tanah<sup>4</sup>. Hukum agraria sesudah berlakunya UUPA melahirkan hak atas tanah<sup>5</sup>.

Tujuan pokok dari UUPA tidak hanya untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum mengenai kepemilikan hak atas tanah bagi rakyat, tetapi UUPA juga mengatur mengenai macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada perseorangan dan badan hukum diatur dalam ketentuan Pasal 16 UUPA ayat (1) yakni: Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, hak-hak yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut diatas yang akan di tetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup>Andrian Sutedi *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta: 2006, hlm. 20

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 1

<sup>4</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria Di Indonesia*, Grafikatama, Jakarta: 1989, hlm. 1

<sup>5</sup> Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Sendi-sendi Hukum Agraria*, Timur: Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985), hlm. 23

<sup>6</sup>Pasal 53 UUPA : Ayat (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat 1 huruf h, ialah hak gadai, hak usaha-bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu<sup>7</sup>:

- a. Wewenang umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruangan yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA).
- b. Wewenang Khusus, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya.

Pemakaian mengandung kewajiban memelihara kelestarian kemampuan tanah serta mencegah kerusakan tanah, sesuai dengan tujuan pemberian, isi hak, serta peruntukan tanah telah ditetapkan dalam rencana tata ruang wilayah dari daerah ditempat tanah tersebut terletak<sup>8</sup>. Seberapa dalam tubuh bumi dapat digunakan ditentukan oleh tujuan dari penggunaan tanahnya yang sesuai dengan batas batas kewajaran, sedangkan mengenai kepemilikan bangunan dan tanaman yang berada di atas tanah yang dihaki, yang digunakan

---

diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat. Ayat (2) Ketentuan dalam Pasal 52 ayat 2 dan 3 berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini.

<sup>7</sup>Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika, Jakarta 1988., hlm. 445

<sup>8</sup>Elza Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 150

adalah asas hukum adat, yaitu asas pemisahan horizontal, bahwa“ bangunan dan tanaman bukan merupakan bagian dari tanah yang bersangkutan”. Maka hak atas tanah tidak dengan sendirinya meliputi pemilikan bangunan dan tanaman yang ada di atasnya<sup>9</sup>.

Jadi biarpun semua hak atas tanah memberi kewenangan untuk menggunakan tanah yang dihaki, tetapi sifat-sifat khusus yang dimiliki setiap hak atas tanah (Hak Milik, HGU, HGB dsb) itu merupakan batasan atas kewenangan yang dimiliki oleh seseorang dalam menggunakan tanahnya<sup>10</sup>. Mengenai hak-hak atas tanah di atas, Undang-undang juga mewajibkan kepada pemegang hak untuk mendaftarkan masing-masing tanahnya. Pendaftaran tanah merupakan persoalan yang sangat penting dalam UUPA, karena pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti kepemilikan hak atas tanah<sup>11</sup>.

Penegasan yang diatur dalam PP No.24 Tahun 1997 merupakan upaya penyempurnaan terhadap peraturan yang ada sekaligus penyesuaian terhadap perkembangan kebutuhan<sup>12</sup>. Sebagaimana kita ketahui bahwa sistem publikasi yang digunakan dalam UUPA dan PP No.24 tahun 1997 adalah negatif yang mengandung unsur positif, dalam hal ini pendaftaran tanah menghasilkan

---

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.263

<sup>10</sup> Suhariningsih, *Tanah terlantar*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta 2009, hlm.277-278

<sup>11</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta 2008, hlm.154

<sup>12</sup> Urip Santosa, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Kharisma Putra Utama, Jakarta 2012, hlm.284,

surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA).

Terkait pemberian kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang sah hak atas tanah yang sudah mendaftarkan tanah haknya, sebagai tanda bukti hak diterbitkan sertipikat yang merupakan salinan register<sup>13</sup>. Disebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, yakni bahwa:

*“Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.*

Berdasarkan permasalahan di atas maka penulis meneliti dengan judul ***”Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (SHM) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria Dan Tata Ruang Kota Pontianak)”***

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, peneliti merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Apa Faktor-Faktor Penyebab Timbulnya Sengketa Tanah dan terjadinya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan/ATR Kota Pontianak?

---

<sup>13</sup> Boedi Harsono, *Op.cit.*, hlm 78.

2. Bagaimana Kendala dan Solusi dalam penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih sertifikat Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan/ATR Kota Pontianak ?
3. Bagaimana Kepastian Hukum Terhadap penyelesaian sengketa Tumpang Tindih sertifikat Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan/ATR Kota Pontianak?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut di atas maka tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk Menemukan dan menganalisis bentuk perlindungan hukum bagi pemegang sah hak atas tanah yang sudah memiliki alat bukti (sertifikat).
2. Mengungkap dan menganalisis bagaimana penyelesaian sengketa tumpang tindih Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Di Kantor Pertanahan/ATR Kota Pontianak?
3. Mengungkap dan menganalisis bagaimana akibat hukum yang ditimbulkan sengketa tumpang tindih Sertifikat Hak Milik (SHM) atas tanah di Kota Pontianak.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan menjadi suatu konsep ilmiah dalam perkembangan ilmu pengetahuan tentang hukum, khususnya menyangkut Penyelesaian

Sengketa Atas Timbulnya Sertifikat Tumpang Tindih Hak Milik Atas Tanah.

## 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik kepada pembaca dan penulis sendiri. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

### a. Manfaat bagi pembaca

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya tentang Penyelesaian Sengketa Atas Timbulnya Sertifikat Tumpang Tindih Hak Milik Atas Tanah.

### b. Manfaat bagi penulis sendiri

Disamping untuk memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang, juga untuk menambah pengetahuan serta wawasan dibidang hukum kenotariatan dan PPAT.

## **E. Kerangka Konseptual**

Kerangka Konseptual dalam penulisan ilmiah berfungsi sebagai pemandu untuk mengorganisasi, menjelaskan dan memprediksi fenomena dan atau obyek masalah yang diteliti dengan cara mengkonstruksi keterkaitan antar konsep secara deduktif maupun induktif.

Menurut F.N.Kerlinger, bahwa: “Teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep”.

Sesuai rumusan masalah tesis, maka konsep-konsep yang dijadikan landasan pemikiran teoritik dalam penelitian tesis ini, adalah: Konsep Tujuan dan Fungsi Hukum, Konsep Perlindungan Hukum Terkait Dengan Hak Atas Tanah, dan Kepastian Hukum Terhadap Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Tanah Sertipikat Hak Atas Tanah. .

#### 1. Konsep Tujuan dan Fungsi Hukum

Hukum pada hakekatnya berfungsi sebagai pedoman kehidupan masyarakat. Sehingga hukum yang berlaku di masyarakat dapat berdaya guna. Menurut Zudan Arif Fakrulloh, pendayagunaan hukum sesungguhnya merupakan proses maksimalisasi kemampuan hukum untuk mendatangkan hasil dan manfaat sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan<sup>14</sup>.

Dengan demikian, hukum yang berdaya guna adalah hukum yang mempunyai kemampuan untuk menjalankan tugasnya dengan baik. Pendayagunaan hukum berarti pula sebagai upaya untuk memfungsikan secara optimal fasilitas-fasilitas yang sudah dilegitimasi dalam peraturan/undang-undang.

---

<sup>14</sup>Zudan Arif Fakhrulloh, *Pendayagunaan Hukum untuk Pengembangan Ekonomi Sektor Informal (Studi Kasus di Kotamadia Yogyakarta)*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, hal 14-15.

Tujuan ideal hukum adalah memberikan keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum<sup>15</sup>. Tidak mudah untuk mewujudkan tujuan ideal tersebut, bahkan harus diperjuangkan terus menerus seiring dengan kemajuan peradaban masyarakat dan ilmu pengetahuan dan teknologi. Perubahan tersebut pada gilirannya membawa perubahan terhadap kebutuhan eksistensi peraturan perundang-undangan, yang semula diprediksikan mampu mewujudkan tujuan hukum dan tujuan sosial yang diharapkan akan tetapi menurut kenyataannya justru kurang efektif, sehingga perlu direformasi mengikuti perubahan kehidupan masyarakat.

Fungsi Hukum yaitu untuk menertibkan dan mengatur pergaulan dalam masyarakat serta menyelesaikan masalah-masalah yang timbul dalam kehidupan social.

Menurut M. Friedman, Fungsi hukum yaitu sebagai berikut :

1. Pengawasan atau pengendalian sosial (*Social Control*).
2. Penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement*).
3. Rekayasa sosial (*Social Engineering*).

Menurut Theo Huijbers, Fungsi Hukum yaitu untuk memelihara kepentingan umum di dalam masyarakat, menjaga hak hak manusia, mewujudkan keadilan dalam hidup bersama dan sarana rekayasa sosial (*Social Engineering*).

---

<sup>15</sup>J.J.H. Bruggink dan Arief Sidharta, *Refleksi Tentang Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal. 84.

Secara sistematis, fungsi hukum dalam perkembangan masyarakat yaitu sebagai berikut.

1. Fungsi hukum sebagai alat pengatur tata tertib hubungan masyarakat, yang berarti bahwa hukum berfungsi menunjukkan manusia untuk memilih yang baik atau yang buruk, sehingga segala sesuatu dapat berjalan dengan tertib dan teratur.
2. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir dan batin.
3. Hukum berfungsi untuk menentukan orang yang bersalah dan yang tidak bersalah, dapat memaksa agar peraturan dapat ditaati dengan ancaman sanksi bagi pelanggarnya.
4. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Daya ikat memaksa dan hukum dapat digunakan atau didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Hukum dijadikan alat untuk membawa masyarakat ke arah yang lebih maju.
5. Hukum berfungsi sebagai penentu alokasi wewenang secara terperinci siapa yang boleh melakukan pelaksanaan (penegak) hukum, siapa yang harus menaatinya, siapa yang memilih sanksi yang tepat dan adil, seperti konsep hukum konstitusi negara.
5. Fungsi hukum sebagai alat penyelesaian sengketa, yaitu memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi

kehidupan yang berubah, yaitu dengan cara merumuskan kembali hubungan-hubungan esensial antara anggota masyarakat.

6. Hukum berfungsi sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hukum sebagai petunjuk bertingkah laku maka masyarakat harus menyadari adanya perintah dan larangan dalam hukum sehingga fungsi hukum sebagai alat ketertiban masyarakat dapat direalisasikan.
6. Fungsi hukum sebagai alat untuk mewujudkan ketentraman sosial lahir dan batin. Hukum yang berisifat mengikat, memaksa dan dipaksakan oleh alat negara yang berwenang membuat orang takut untuk melakukan pelanggaran karena ada ancaman hukumannya dan dapat diterapkan tanpa tebang pilih. Dengan demikian, ketentraman akan tercapai.
7. Hukum berfungsi juga sebagai alat kritik, artinya hukum tidak hanya mengawasi masyarakat, tetapi juga berperan mengawasi pejabat pemerintah, para penegak hukum dan aparatur negara. Dengan demikian, semua masyarakat harus taat kepada hukum.
8. Fungsi hukum sebagai alat pemersatu bangsa dan negara, serta meningkatkan kewibawaan negara di mata dunia.

Prinsip-prinsip tujuan hukum yang diemban oleh fungsi peraturan perundang-undangan hakikatnya bersifat konstan, yaitu :

1. mengarahkan jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan serta bekerjanya aparatur pemerintahan dalam

melaksanakan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya sejak awal hingga akhir;

2. membina kesatuan dan persatuan bangsa serta mengintegrasikan keanekaragaman hak dan kepentingan masyarakat ke dalam format norma hukum yang memiliki karakteristik yang sama;
3. menstabilkan tata kehidupan masyarakat dari kondisi kurang teratur menjadi lebih teratur;
4. mengoreksi perilaku menyimpang ke perilaku hukum yang diharapkan;
5. menyempurnakan peraturan hukum yang dinilai kurang atau tidak adil agar dapat mencapai tujuan idealnya ke masa depan<sup>16</sup>.

Fungsi peraturan hukum yang demikian, dipertajam lebih konkrit oleh fungsi peraturan perundang-undangan, yakni fungsi internal dan eksternal<sup>17</sup>.

Fungsi internal peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a) Fungsi penciptaan hukum melalui pembentukan hukum oleh organ legislatif dan eksekutif, keputusan hakim (*yurisprudence*), hukum adat, serta konvensi ketatanegaraan.
- b) Fungsi pembaharuan hukum untuk menyempurnakan peraturan perundang-undangan yang sudah ketinggalan zaman, kurang adil, tidak lengkap, atau tidak sesuai lagi dengan kebutuhan masa kini.

---

<sup>16</sup> Ibid., halaman 12-13.

<sup>17</sup> Bagir Manan, *Ketentuan-Ketentuan Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Pembangunan Hukum Nasional*, Makalah, Seminar Nasional Dengan Tema "Pembentukan Perundang-undangan di Indonesia", Jakarta, 1994, halaman 14-22

- c) Fungsi integrasi pluralisme sistem hukum, ialah mengintegrasikan beberapa sistem hukum dan atau materi-materi hukum sejenis sehingga tersusun dalam satu tatanan kodifikasi dan unifikasi hukum yang harmonis.
- d) Fungsi kepastian hukum (*rechtszekerheid*) untuk menjamin terpeliharanya upaya pengaturan dan penegakan hukum melalui perumusan norma hukum yang memenuhi kriteria asas, bentuk, pengertian, penggunaan bahasa, maupun keberlakuannya.

Fungsi eksternal peraturan perundang-undangan terkait dengan fungsi sosial hukum, berkorelasi dengan hukum adat, yurisprudensi dan atau lingkungan tempat berlakunya peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a) Fungsi perubahan, berkenaan dengan fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan (*law as a tool social engineering*) guna merubah kondisi sosial ekonomi budaya masyarakat dan aparatur Negara, baik mengenai pola pikir maupun perilakunya dari status tradisional (konservatif) ke status modern (progresif), dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dianggap terbaik bagi kepentingan negara, pemerintah dan rakyat.
- b) Fungsi stabilisasi, mengandung pengertian peranan peraturan perundang-undangan untuk menstabilkan keadaan-keadaan tertentu, dari kondisi yang kacau dan carut marut ke kondisi yang lebih tertib dan terkendali;

c) Fungsi kemudahan, ialah untuk memberikan kemudahan-kemudahan, toleransi dan fasilitas tertentu guna mencapai tujuan tertentu.

## 2. Perlindungan Hukum Terkait Dengan Hak Atas Tanah

Penggunaan *stelsel publisitas negative (berunsur positif)* menunjukkan konsep perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Atas Tanah terabaikan, hal mana dapat dilihat dari tidak adanya pertanggungjawaban terhadap hasil produk sertipikat HAT. Konsep perlindungan hukum terhadap pemegang HAT tidak dapat dilepaskan dengan persoalan keadilan dalam pelaksanaan hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan ada tiga nilai dasar yang ingin dikejar dan perlu mendapatkan perhatian serius dari para pelaksana hukum yaitu nilai keadilan hokum, kepastian hukum dan kemanfaatan hokum, sehingga dengan pilihan *stelsel publisitas negative (berunsur positif)* tersebut maka tiga nilai dasar itu sendiri tidak mungkin tercapai.

Tujuan kebijakan hukum pertanahan pada pilihan *stelsel piblisitas negatif (berunsur positif)* terkait erat dengan tujuan sistem hukum pertanahan itu sendiri yaitu terciptanya masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera, oleh karena itu pilihan penggunaan system hokum pertanahan pada *stelsel publisitas negative (berunsur positif)* mestinya berorientasi pada nilai-nilai dasar hukum yaitu untuk mewujudkan ketertiban dan keteraturan, kedamaian

serta keadilan. Oleh karena itu Soediman Kartohadiprodjo diberikan istilah pengayoman (perlindungan).<sup>18</sup>

Pengertian keadilan<sup>19</sup> ini bisa dibedakan menjadi beberapa aspek :

- 1) Keadilan Distributif (*iustitia distributva*) yaitu keadilan yang berupa kewajiban pimpinan masyarakat untuk memberikan kepada para warga masyarakat beban social, fungsi-fungsi, balas jasa dan kehormatan secara proposional (seimbang) dengan kecakapan dan jasa dalam hubungan-hubungan antar warga, atau, dilihat dari sudut pemerintahan memberikan kepada setiap warganya secara sama tanpa menghiraukan perbedaan-perbedaan keadaan pribadi atau jasanya.
- 2) Keadilan Vindikatif (*iustitia vindicativa*) yaitu keadilan yang berupa memberikan ganjaran (hukuman) sesuai dengan kesalahan yang bersangkutan.
- 3) Keadilan Protektif (*iustitia protection*) keadilan berupa perlindungan yang diberikan kepada setiap manusia, sehingga tak seorangpun akan mendapat perlakuan sewenang-wenang.

Keadilan<sup>20</sup> adalah nilai universal yaitu mengakui dan menghormati hak-hak yang sah bagi orang dan melindungi kebebasannya, kehormatannya,

---

<sup>18</sup> Soediman Kartohadiprodjo, *Pancasila Sebagai Pandangan Hidup Bangsa Indonesia*, diklat kuliah PDIH, Bandung, 2009, hlm xix

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm xix

<sup>20</sup> Sayyid Sabiq, *Sumber Kekuatan Islam*, terjemah Salim Bahreisy dan Said Bahreisy Surabaya, Bina Ilmu, 1980, hlm 198. Lihat pula J.S. Badudu dan Sutan Mohammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Jakarta*; Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm 8.

darah dan harta bendanya dengan jalan menegakkan kebenaran dan keadilan diantara sesama. Salah satu ciri keadilan yang terpenting ialah keseimbangan antara hak dan kewajiban. Adil ialah berdiri di tengah-tengah antara dua perkara, memberi tiap-tiap orang apa yang ia berhak menerimanya.<sup>21</sup>

Sumber konsep keadilan penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah sangat erat hubungannya dengan konsep religious, di mana tanah adalah dipandang sebagai pemberian Tuhan, untuk setiap makhluknya, konsep demikian sesuai dengan konsep hokum alam, sehingga tanah merupakan hak bagi setiap manusia, atau lebih tepatnya setiap manusia mempunyai kodrati atas tanah, sebagaimana hak hidup lain seperti hak sandang, pangan dan papan. Terkait dengan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah, dalam Pasal 4 UUPA menyatakan:

- 1) Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dimiliki oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.
- 2) Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya,

---

<sup>21</sup> Baharudin Lopa, *Al-Quran dan Hak-hak Asasi Manusia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1980, hlm.157.

sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Begitu juga dalam konsep islam diterangkan bahwa Allah SWT memerintahkan manusia berlaku adil, termasuk dalam memutuskan suatu perkara dan memberikan kesaksian. Keadilan dalam hukum adalah keadilan yang dapat mewujudkan ketentraman, kebahagiaan dan ketenangan secara wajar bagi masyarakat.

*Allah memerintahkan berbuat adil, mengerjakan amal kebaikan, bermurah hati kepada kerabat, dan ia melarang melakukan perbuatan keji, munkar dan kekejaman. Ia mengajarkan kepadamu supaya menjadi pengertian bagimu. (Q.S.An-Dahl [16]:90).*

Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa. Kemudian dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA dinyatakan bahwa tiap-tiap warga-negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (1) UUPA menegaskan bahwa Pemerintah berusaha agar supaya usaha-usaha dalam lapangan agraria diatur sedemikian rupa, sehingga meninggikan produksi dan kemakmuran rakyat sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) serta menjamin bagi setiap warga-negara Indonesia derajat

hidup yang sesuai dengan martabat manusia, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

### 3. Kepastian Hukum Terhadap Penyelesaian Sengketa Tumpang Tindih Sertipikat Hak Milik Atas Tanah.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Pemikiran mainstream beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum. Secara etis, pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (homo hominilupus).

Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman. Untuk itu, hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. Konsekuensi dari pandangan ini adalah bahwa perilaku manusia secara sosiologis merupakan refleksi dari perilaku yang dibayangkan

dalam pikiran pembuat aturan. Barangkali juga pernah dilakukan untuk mengelola keberingasan para koboy Amerika ratusan tahun lalu.

Perkembangan pemikiran manusia modern yang disangga oleh rasionalisme yang dikumandangkan Rene Descarte (*cogito ergo sum*), fundamentalisme mekanika yang dikabarkan oleh Isaac Newton serta empirisme kuantitatif yang digemakan oleh Francis Bacon menjadikan sekompone manusia di Eropa menjadi orbit dari peradaban baru. Pengaruh pemikiran mereka terhadap hukum pada abad XIX nampak dalam pendekatan *law and order* (hukum dan ketertiban). Salah satu pandangan dalam hukum ini mengibaratkan bahwa antara hukum yang normatif (peraturan) dapat dimauti ketertiban yang bermakna sosiologis. Sejak saat itu, manusia menjadi komponen dari hukum berbentuk mesin yang rasional dan terukur secara kuantitatif dari hukuman-hukum yang terjadi karena pelanggarannya.

Pandangan mekanika dalam hukum tidak hanya menghilangkan kemanusiaan dihadapan hukum dengan menggantikan manusia sebagai sekrap, mor atau gerigi, tetapi juga menjauhkan antara apa yang ada dalam idealitas aturan hukum dengan realitas yang ada dalam masyarakat. Idealitas aturan hukum tidak selalu menjadi fiksi yang berguna dan benar, demikian pula dengan realitas perilaku sosial masyarakat tidak selalu mengganggu tanpa ada aturan hukum sebelumnya. Ternyata *law and order* menyisakan kesenjangan antara tertib hukum dengan ketertiban sosial. *Law and order*

kemudian hanya cukup untuk the order of law, bukan the order by the law (ctt: law dalam pengertian peraturan/legal).

Jadi kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Karena frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar. Demikian juga dengan mekanika Newton. Bahkan Mekanika Newton pun sudah dua kali dihantukkan dalam perkembangan ilmu alam itu sendiri, yaitu Teori Relativitas dari Einstein dan Fisika Kuantum.

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa "*summon ius, summa injuria*,

*summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang substantive adalah keadilan.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum.

Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu: kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Ketiga unsur tersebut harus ada kompromi, harus mendapat perhatian secara proporsional seimbang. Tetapi dalam praktek tidak selalu mudah mengusahakan kompromi secara proporsional seimbang antara ketiga unsur

tersebut. Tanpa kepastian hukum orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbul keresahan. Tetapi terlalu menitikberatkan pada kepastian hukum, terlalu ketat mentaati peraturan hukum akibatnya kaku dan akan menimbulkan rasa tidak adil.

Adanya kepastian hukum merupakan harapan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang dari aparat penegak hukum yang terkadang selalu arogansi dalam menjalankan tugasnya sebagai penegak hukum. Karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tahu kejelasan akan hak dan kewajiban menurut hukum. Tanpa ada kepastian hukum maka orang akan tidak tahu apa yang harus diperbuat, tidak mengetahui perbuatannya benar atau salah, dilarang atau tidak dilarang oleh hukum. Kepastian hukum ini dapat diwujudkan melalui penoramaan yang baik dan jelas dalam suatu undang-undang dan akan jelas pulah penerapannya.

Dengan kata lain kepastian hukum itu berarti tepat hukumnya, subjeknya dan objeknya serta ancaman hukumnya. Akan tetapi kepastian hukum mungkin sebaiknya tidak dianggap sebagai elemen yang mutlak ada setiap saat, tapi sarana yang digunakan sesuai dengan situasi dan kondisi dengan memperhatikan asas manfaat dan efisiensi. Jika dikaitkan dengan kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan maka sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan pelaksanaannya akan diatur dalam peraturan perundangundangan yang lain.

Adapun tujuan pokok dari UUPA adalah:

1. Untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agrarian nasional.
2. Menjadi dasar dalam mewujudkan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
3. Menjadi dasar dalam mewujudkan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia.

Artinya kepastian hukum dalam bidang hukum pertanahan adalah para pemegang hak harus memperoleh kepastian mengenai haknya dan adanya instruksi yang jelas bagi pemerintah. Hal ini diwujudkan dengan penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bersifat *recht-kadaster*, sehingga dapat menjamin terwujudnya kepastian hukum.

## **F. Metode Penelitian**

1. Metode Pendekatan

Penelitian ini dilakukan melalui pendekatan utama yaitu yuridis dan kepustakaan. Penelitian lebih mendalam bersifat yuridis/normatif oleh karena sasaran penelitian ini adalah hukum atau kaidah (norm). Pengertian kaidah di sini meliputi asas hukum, kaidah hukum dalam arti nilai, pengaturan hukum konkrit dan sistem hukum. Berkaitan dengan penelitian hukum normatif obyeknya berupa asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, halaman 70.

Namun lebih lanjut penulis merasa perlu ditunjang dengan pendekatan sosio-legal juga yang berdasarkan kajian pada pelaksanaan hukum dalam masyarakat, dengan mengkaji realitas empirik yang dilakukan dalam level analisis mikro, dengan melihat hukum sebagai paradigma definisi sosial. Pendekatan sosio-legal ini lebih menitik beratkan pada aspek makna hukum melihat aksi dan perilaku masyarakat.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini mengambil lokasi di Kota Pontianak. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan atas pertimbangan bahwa di Kota Pontianak masih ada terjadi tumpang tindih tanah pada satu bidang tanah yang dijual belikan.

## 3. Jenis dan Sumber Data

Sumber bahan penelitian dibedakan atas bahan yang diperoleh secara langsung dari masyarakat dan dari bahan-bahan pustaka. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah :

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian lapangan yang berkaitan dengan permasalahan yang ada didalam penelitian ini.<sup>23</sup>
- b. Data Sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan terhadap bahan hukum yang terdiri dari :

---

<sup>23</sup> Rianto Adi, *Aspek Hukum dalam Penelitian*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia: Jakarta 2016, halaman 48

a. Sumber bahan hukum primer

Bahan hukum primer diperoleh dari sumber yang mengikat dalam bentuk peraturan perundang-undangan, antara lain :

- 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117).
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3).
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 7) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang memberikan informasi dan penjelasan berkaitan dengan isi dari sumber bahan hukum primer yang dapat berupa buku-buku literatur; Jurnal hukum dan Majalah Hukum; Makalah, hasil-hasil seminar; Tesis, artikel ilmiah dan disertasi; majalah dan Koran; pendapat praktisi hukum serta berbagai buku yang relevan dengan penelitian.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan hukum yang menunjang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti : artikel dalam format elektronik (internet).<sup>24</sup>

4. Teknik dan Alat Pengumpul Data

Untuk penelitian hukum normatif (studi kepustakaan) terhadap literatur-literatur ilmu hukum, dilakukan dengan menggunakan kartu penelitian yang memuat kolom catatan tentang: nama pengarang, judul buku, penerbit, tahun penerbit dan halaman buku yang dikutip. Terhadap peraturan perundang-undangan disediakan kolom yang memuat: nomor, tahun, titel dan pasal-pasal peraturan perundang-undangan yang dikutip.

Untuk penelitian lapangan terhadap sampel yang dijadikan responden penelitian dilakukan melalui teknik wawancara dengan menggunakan daftar wawancara sebagai pedoman wawancara. Pedoman wawancara disusun dalam bentuk pertanyaan dengan jawaban terbuka.

---

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, Op.Cit.hal. 33.

## 5. Teknik Pengolahan Data

Data yang dikutip (diinventarisasi) dari bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tertier berupa konsep, asas, teori dan norma hukum akan diaplikasikan secara proposional ke dalam bab-bab pembahasan tesis yang relevan.

Data yang diperoleh dari hasil wawancara akan diolah sesuai penggolongannya dan dituangkan pada bab analisis hasil penelitian.

## 6. Metode Analisis Data

Setelah proses pengumpulan data selesai kemudian dilanjutkan dengan pengolahan data. Data yang diperoleh lalu dikumpulkan, dikelompokkan, diseleksi dan selanjutnya dianalisis baik secara sosiologis dan yuridis dengan metode penelitian kualitatif. Berkenaan dengan penelitian kualitatif, Sanapiah Faisal menyatakan, bahwa: Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial yang bersifat unik, kompleks dan ganda. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi. Karenanya, kegiatan penelitian harusnya secara sengaja memburu informasi seluas mungkin ke arah keragaman atau variasi yang ada<sup>25</sup>. Kemudian hasil pengolahan data kualitatif ini

---

<sup>25</sup>Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif (Dasar-dasar dan Aplikasi)*, Yayasan Asih, Asah, Asuh, Malang, 1990, hal 56

digambarkan dengan kalimat yang dipisahkan berdasarkan kategori untuk memperoleh kesimpulan yang hasil analisis dijadikan jawaban dari permasalahan yang diajukan.

#### **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab, di mana ada keterkaitan antara bab yang satu dengan yang lainnya. Sistem penulisan tesis ini akan dijabarkan sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan, yang berisi uraian tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kerangka Konseptual, Metode Penelitian, Sistematika Penelitian, dan Originalitas Penelitian.

Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang Tinjauan Umum Kepastian Hukum, Tinjauan Umum Sertifikat Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Sengketa Pertanahan,

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik (SHM) Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan/Agraria Dan Tata Ruang Kota Pontianak).

Bab IV Penutup, yang berisi simpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

## **H. Orisinalitas Penelitian**

Dalam melakukan penelitian, salah satu kriteria bahwa penelitian tersebut berkualitas adalah keaslian atau orisinalitasnya, dalam arti penelitian tersebut belum pernah dilakukan oleh orang lain. Namun, faktanya sudah ada dan banyak hasil penelitian yang berkaitan dengan obyek penelitian tersebut baik dalam bentuk laporan, skripsi, tesis bahkan disertasi dalam hal pengumpulan data yang berkaitan mengalami suatu keterbatasan. Hal ini serupa yang dialami oleh penulis.

Penulis dalam penelitian ini juga menelusuri penelitian lain yang juga melakukan penelitian yang ditulis oleh Herculanus Richardo Lassa, SH dengan judul Kepastian Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa Atas Timbulnya Tumpang Tindih Sertifikat Hak Milik Atas Tanah (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kubu Raya).