

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), Indonesia menempatkan tanah pada posisi strategis yang tidak hanya bernilai ekonomis, tetapi juga sosial dan kultural.¹ Konsep negara hukum menuntut adanya jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi setiap warga negara, dan dalam konteks agraria, hal ini secara esensial diwujudkan melalui pengakuan dan perlindungan hak atas tanah. Tanah bukan sekadar komoditas; ia merupakan ruang hidup, sumber penghidupan utama, dan sering kali menjadi bagian tak terpisahkan dari identitas sosial serta kultural masyarakat. Untuk memberikan jaminan tersebut, negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengamanatkan kewajiban pendaftaran tanah di seluruh wilayahnya.²

Amanat fundamental ini merupakan instrumen sentral untuk mencapai tujuan unifikasi hukum pertanahan dan memberikan kepastian hak. Implementasi teknis dari amanat ini diatur secara operasional dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang bertujuan untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan dan memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak melalui penerbitan sertifikat sebagai alat bukti yang kuat.³ Sertifikat, dalam sistem publikasi negatif yang dianut Indonesia, berfungsi sebagai tanda bukti hak yang sah dan kuat (*sterk bewijsmiddel*), di mana data fisik dan yuridis di dalamnya

¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), hlm. 3

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, *Pasal 19 ayat (1)*.

³ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, *Pasal 3*.

dianggap benar hingga ada pihak lain yang mampu membuktikan sebaliknya di pengadilan. Kekuatan pembuktian ini, meskipun tidak mutlak, menjadi fondasi esensial bagi keamanan transaksi, pengembangan ekonomi, dan stabilitas investasi.⁴

Meskipun kerangka hukum telah dirancang untuk meminimalisir sengketa, kompleksitas hubungan hukum atas tanah dalam masyarakat terutama friksi antara hukum adat yang hidup (*living law*) dan hukum positif yang bersifat formalistik seringkali memicu konflik yang berujung pada litigasi di pengadilan. Dualisme ini menjadi sumber ketegangan yuridis, di mana kepemilikan berdasarkan hukum adat (seperti tanah pusako tinggi yang diwariskan secara komunal dan turun-temurun) berhadapan dengan kepemilikan formal yang dibuktikan oleh sertifikat negara. Salah satu kasus yang secara tajam merefleksikan ketegangan ini adalah sengketa yang diputus oleh Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 289 K/TUN/2023.

Kasus ini menjadi preseden yang sangat menarik dan penting untuk dianalisis karena dampaknya melampaui sekadar sengketa kepemilikan tanah. Ia secara fundamental melahirkan persoalan hukum baru yang menantang keseimbangan antara penegakan kepastian hukum formal yang melekat pada sertifikat dan perlindungan terhadap rasa keadilan substantif bagi pihak yang telah menguasai tanah secara fisik, berinvestasi di atasnya, dan meyakini haknya berdasarkan legitimasi adat yang telah berlangsung lama. Implikasi dari putusan ini menyoroti sebuah celah kritis dalam sistem hukum, yaitu bagaimana nasib investasi dan aset

⁴ Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 55.

fisik seseorang ketika klaim hukum formal atas tanahnya pada akhirnya dinyatakan tidak terbukti di tingkat peradilan tertinggi.⁵

Kasus ini berawal dari penguasaan fisik secara nyata, terbuka, dan terus-menerus (*openlijk en ongestoord bezit*) yang telah berlangsung selama bertahun-tahun oleh Miswardi (selanjutnya disebut Penggugat) atas sebidang tanah di Nagari Sungai Nanam, Kabupaten Solok. Penguasaan ini didasari oleh keyakinan subjektif yang kuat bahwa tanah tersebut merupakan hak miliknya dalam konteks hukum adat Minangkabau, yaitu sebagai tanah pusako tinggi kaum (*tanah ulayat*). Keyakinan ini bukan tanpa dasar, melainkan berakar pada penguasaan faktual yang diwariskan secara turun-temurun dan diakui dalam lingkungan komunalnya. Sebagai manifestasi dari penguasaannya, Penggugat telah melakukan investasi materiel yang signifikan dan tidak sedikit dengan mendirikan bangunan rumah permanen serta mengelola sisa tanah sebagai lahan perkebunan produktif.⁶

Tindakan ini menunjukkan niat dan perbuatan nyata untuk memiliki dan memanfaatkan tanah tersebut seolah-olah ia adalah pemilik sah, sebuah elemen kunci dalam konsep bezit. Konflik yang menjadi inti perkara ini baru muncul ketika Karmuzakar (selanjutnya disebut Tergugat) secara tiba-tiba mengklaim kepemilikan sah atas bidang tanah yang sama dengan mendasarkan klaimnya pada instrumen hukum formal, yaitu Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 03050/Nagari Sungai Nanam. Klaim formal ini kemudian dieksekusi secara sepihak melalui tindakan pengosongan paksa yang berujung pada perusakan aset-aset milik Penggugat pada tanggal 12 Maret 2022, sebuah peristiwa yang mentransformasi

⁵ Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Putusan Nomor 289 K/TUN/2023*, tanggal 23 Oktober 2023.

⁶ Putusan PTUN Padang Nomor 41/G/2022/PTUN.PDG, hlm. 11

sengketa klaim menjadi kerugian materiel yang nyata dan langsung bagi Penggugat.⁷

Merasa haknya dilanggar secara fundamental, Penggugat menempuh jalur hukum di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Padang dengan tujuan utama untuk memperoleh pembatalan Surat Keputusan Tata Usaha Negara berupa SHM tersebut. Pada tingkat pertama, melalui Putusan Nomor 41/G/2022/PTUN.PDG, Majelis Hakim PTUN Padang secara komprehensif mengabulkan gugatan Penggugat. Pertimbangan hukum utama Majelis Hakim (*ratio decidendi*) berpusat pada kegagalan Kantor Pertanahan Kabupaten Solok dalam menerapkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), secara spesifik asas kecermatan formil dan materiel. Hakim menilai bahwa Tergugat, sebagai badan administrasi negara, telah bertindak secara tidak cermat karena mengabaikan bukti krusial di lapangan, yaitu penguasaan fisik yang nyata dan telah berlangsung lama oleh Penggugat, termasuk keberadaan bangunan permanen dan lahan perkebunan.

Tindakan menerbitkan sertifikat di tengah adanya sengketa yang belum terselesaikan dan tanpa verifikasi lapangan yang memadai dianggap sebagai cacat prosedur yang fatal.⁸ Kemenangan di tingkat pertama ini seolah memberikan validasi hukum atas klaim Penggugat dan menegaskan bahwa aspek penguasaan fisik merupakan faktor yang tidak dapat diabaikan. Putusan ini kemudian diajukan banding, namun Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Medan melalui Putusan Nomor 8/B/2023/PTTUN-MDN menguatkan putusan tersebut. PTTUN Medan sependapat sepenuhnya dengan pertimbangan hukum *judex facti* sebelumnya, yang mengindikasikan bahwa pada dua tingkat peradilan tata usaha

⁷ Ibid., hlm. 6

⁸ Putusan PTUN Padang Nomor 41/G/2022/PTUN.PDG, tanggal 10 November 2022, hlm. 82-83

negara, terdapat keyakinan hakim yang sama bahwa proses penerbitan SHM tersebut secara yuridis-administratif tidak dapat dibenarkan. Penguatan ini mempertegas adanya cacat hukum dalam keputusan pejabat pertanahan dan untuk sementara waktu menempatkan Penggugat pada posisi hukum yang kuat.⁹

Namun, pada tingkat kasasi, Mahkamah Agung (MA) melalui Putusan Nomor 289 K/TUN/2023 mengambil sikap yuridis yang berbeda secara fundamental, membalikkan keadaan hukum secara drastis. MA membatalkan putusan PTUN Padang dan PTTUN Medan, dan dalam mengadili sendiri, menyatakan gugatan Penggugat tidak diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Putusan ini tidak didasarkan pada penilaian ulang terhadap ada atau tidaknya cacat prosedur, melainkan pada pertimbangan pokok mengenai kompetensi absolut peradilan.

Mahkamah Agung melakukan sebuah abstraksi hukum dengan melihat melampaui tindakan administrasi penerbitan sertifikat untuk mengidentifikasi akar sengketa yang sesungguhnya. Menurut MA, *causa prima* dari konflik ini bukanlah tindakan Pejabat TUN, melainkan adanya sengketa hak kepemilikan (*eigendom geschil*) atas tanah adat (*tanah pusako tinggi*) antara dua subjek hukum perdata, yaitu Penggugat dan Tergugat. Gugatan pembatalan sertifikat di PTUN hanyalah akibat atau manifestasi dari sengketa kepemilikan yang belum terselesaikan tersebut. Dengan demikian, MA berpendapat bahwa persoalan siapa yang sesungguhnya berhak atas tanah tersebut merupakan pertanyaan hukum keperdataan yang harus diselesaikan terlebih dahulu. Sengketa mengenai hak keperdataan semacam ini, menurut yurisprudensi dan doktrin hukum acara di Indonesia, merupakan kewenangan absolut Peradilan Umum, bukan Peradilan

⁹ Putusan PTTUN Medan Nomor 8/B/2023/PTTUN-MDN, tanggal 17 Maret 2023, hlm.

Tata Usaha Negara.¹⁰ Konsekuensinya, PTUN dianggap tidak memiliki yurisdiksi untuk memeriksa pokok perkara, sehingga gugatan harus dinyatakan tidak dapat diterima atas dasar formalitas.

Putusan Mahkamah Agung tersebut, meskipun memberikan kepastian hukum dari segi prosedural mengenai kompetensi absolut peradilan, secara paradoksial justru melahirkan ketidakpastian hukum substantif yang krusial. Dengan mengembalikan sengketa kepemilikan ke ranah peradilan umum, putusan ini menciptakan sebuah kekosongan hukum (*rechtsvacuüm*) mengenai nasib dan kedudukan hukum benda-benda, khususnya bangunan permanen dan tanaman produktif, yang telah didirikan oleh Penggugat. Persoalan hukumnya bergeser dari "siapa pemilik sah atas tanah?" menjadi "bagaimana status hukum aset yang terlanjur melekat di atas tanah tersebut ketika Penggugat, yang meyakini haknya berdasarkan penguasaan turun-temurun dan bahkan sempat dimenangkan oleh putusan *judex facti*, pada akhirnya berada di posisi yang kalah?".

Kekosongan dan kompleksitas inilah yang menjadi urgensi utama penelitian ini. Penelitian ini tidak lagi berfokus pada pembuktian sengketa kepemilikan tanah itu sendiri, melainkan pada konsekuensi hukum perdata yang timbul setelah sengketa tersebut diputus secara prosedural di tingkat kasasi. Fokus analisis akan diarahkan pada kualifikasi hukum terhadap tindakan Penggugat sebagai penguasa beriktikad baik (*bezitter te goeder trouw*) dan bagaimana doktrin tersebut dapat digunakan sebagai instrumen untuk memberikan perlindungan hukum dan keadilan terhadap investasi yang telah dilakukannya. Oleh karena itu, peneliti mengangkat judul penelitian: "IMPLIKASI HUKUM ATAS PUTUSAN

¹⁰ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 289 K/TUN/2023, Ratio Decidendi, hlm. 6-7

MAHKAMAH AGUNG NOMOR 289 K/TUN/2023 TERHADAP TANAH DAN BENDA YANG BERADA DIATASNYA YANG SERTIFIKATNYA DIBATALKAN OLEH PTUN".

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kualifikasi hukum terhadap tindakan Penggugat mendirikan bangunan di atas tanah sengketa sebelum adanya putusan kasasi Mahkamah Agung?
2. Bagaimana akibat hukum bagi pemilik bangunan yang gugatan pembatalan sertifikat tanahnya ditolak oleh Mahkamah Agung?

C. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dan mengkualifikasikan secara hukum tindakan Penggugat dalam mendirikan bangunan di atas tanah sengketa sebelum adanya putusan kasasi.
2. Menganalisis dan merumuskan akibat hukum yang timbul dari putusan Mahkamah Agung yang menolak pembatalan sertifikat terhadap status kepemilikan bangunan.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberikan tiga sumbangan utama bagi pengembangan ilmu hukum di Indonesia:

- a. Menjembatani Antar-Disiplin Ilmu Hukum: Penelitian ini mengurai "efek domino" yuridis di mana sebuah putusan prosedural dalam ranah hukum administrasi (TUN) menimbulkan implikasi substantif yang besar di ranah hukum perdata. Analisis ini akan memperkaya diskursus

mengenai perlunya harmonisasi antara Hukum Agraria, Hukum Benda, dan Hukum Acara Peradilan untuk mencegah terjadinya penolakan keadilan (*denial of justice*) akibat sekat-sekat yurisdiksi yang kaku.¹¹

- b. Merevitalisasi Doktrin Klasik untuk Keadilan Kontemporer: Penelitian ini menawarkan analisis kritis untuk merevitalisasi doktrin *bezitter te goeder trouw* (penguasa beriktikad baik). Doktrin ini diusulkan sebagai "katup pengaman" hukum atau instrumen keadilan pasca-litigasi (*post-litigation justice*), yang dapat melindungi pihak yang jujur dan telah berinvestasi namun kalah secara formal di pengadilan. Tujuannya adalah menghidupkan kembali roh keadilan (*equity*) yang terkandung dalam doktrin warisan kolonial ini untuk menjawab permasalahan modern.
- c. Mengontekstualisasikan Teori Nilai Dasar Hukum: Penelitian ini menggunakan kasus yang dianalisis sebagai studi empiris untuk menguji ketegangan antara nilai-nilai dasar hukum Gustav Radbruch: kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), keadilan (*Gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*). Analisis akan menyoroti bagaimana prioritas absolut pada kepastian hukum formal (keabsahan sertifikat) dapat mengorbankan keadilan substantif, sehingga memicu diskursus filosofis mengenai perlunya keseimbangan yang lebih dinamis antar-nilai tersebut dalam praktik peradilan di Indonesia.

¹¹ I Dewa Gede Palguna, "Menjaga Keseimbangan Antara Kepastian Hukum, Kemanfaatan, dan Keadilan dalam Putusan Hakim Konstitusi," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 13, No. 2 (2016), hlm. 225

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi konkret bagi berbagai pemangku kepentingan:

a. Bagi Praktisi Hukum (Hakim, Advokat, Pejabat BPN):

1) Hakim: Memberikan kerangka berpikir untuk menyeimbangkan legalitas formal sertifikat dengan keadilan substantif, serta mendorong penerapan progresif doktrin *bezitter te goeder trouw* sebagai dasar pemberian kompensasi yang adil.

2) Advokat: Membuka alternatif strategi litigasi baru yang tidak hanya fokus pada pembatalan sertifikat, tetapi juga pada gugatan perdata untuk melindungi aset klien berdasarkan status sebagai penguasa beriktikad baik.

b. Bagi Legislatur: Memberikan masukan yuridis yang kuat untuk mengisi kekosongan hukum mengenai penyelesaian aset yang didirikan oleh penguasa beriktikad baik yang kalah dalam sengketa. Penelitian ini dapat mendorong perumusan norma baru, misalnya melalui revisi KUH Perdata atau UU Pokok Agraria, yang secara eksplisit mengatur hak kompensasi atau mekanisme penilaian aset yang adil.

c. Bagi Masyarakat Umum:

1) Edukasi Preventif: Meningkatkan kesadaran hukum mengenai risiko mendirikan bangunan di atas tanah yang status kepemilikannya belum sepenuhnya jelas secara formal.

2) Panduan Mencari Keadilan: Memberdayakan masyarakat dalam posisi serupa untuk memahami bahwa kekalahan dalam sengketa tanah tidak serta-merta mengakhiri perjuangan hukum. Masih terdapat hak-hak kebendaan atas bangunan yang dapat diperjuangkan melalui jalur hukum perdata.

E. Keaslian Penelitian

No.	Nama	Judul	Hasil Penelitian
1.	Septia Sri Rezeki (2023)	Penyelesaian Sengketa Tanah Milik Kaum Dalam Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali Di Kota Pariaman	1. Faktor Penyebab Sengketa (Hulu): Mengidentifikasi tiga penyebab utama sengketa pada tahap pra-sertifikasi: (a) sengketa batas sempadan, (b) konflik internal silsilah (ranji) kaum, dan (c) sengketa kewenangan Mamak Kepala Waris. 2. Mekanisme Mediasi Adat: Penyelesaian mengutamakan jalur non-litigasi di BPN dengan melibatkan Kerapatan Adat Nagari (KAN) sebagai verifikator kebenaran materiel silsilah dan status ulayat. 3. Dampak Administratif: Sengketa menyebabkan pemblokiran proses pendaftaran (status quo) hingga tercapai kesepakatan, menghambat terbitnya sertifikat.
2.	Defriniko Syahroni (2020)	Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Berdasarkan Putusan pengadilan Yang Telah Memiliki Kekuatan Hukum Tetap	1. Kewajiban Eksekutorial BPN: Menegaskan bahwa BPN terikat secara hukum untuk melaksanakan putusan pembatalan yang sudah inkraht melalui penerbitan SK Pembatalan Hak dan penarikan sertifikat. 2. Status Tanah Pasca-Eksekusi: Hak atas tanah yang dibatalkan hapus demi hukum, dan tanah kembali berstatus

			sebagai Tanah Negara atau dikembalikan ke status semula sesuai amar putusan. 3. Prosedur Administratif: Menguraikan teknis pencatatan dan penghapusan hak dalam buku tanah sebagai wujud tertib administrasi.
3.	Annisa (2024)	Pembatalan Sertipikat Hak Milik Tanah Berdasarkan Keputusan Hakim di Kabupaten Padang Pariaman	1. Penertiban Aset Yayasan: Menemukan kasus spesifik aset Yayasan Indonesia Raya Bukittinggi yang terdaftar atas nama pribadi pengurus (melanggar Pasal 5 UU Yayasan). 2. Mekanisme Konversi Hak: Pembatalan sertifikat digunakan sebagai instrumen untuk mengubah status kepemilikan dari pribadi menjadi badan hukum (Yayasan), melalui mekanisme pelepasan hak menjadi Tanah Negara kemudian dimohonkan HGB. 3. Putusan sebagai Alas Hak: Putusan hakim berfungsi sebagai legitimasi hukum untuk proses pendaftaran kembali aset atas nama yayasan.

Berdasarkan perbandingan di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini mengisi celah penelitian (*research gap*) yang signifikan. Sementara penelitian sebelumnya berfokus pada proses sengketa tanah atau keberhasilan pembatalan sertifikat, penelitian ini secara unik menganalisis konsekuensi dari kegagalan upaya hukum di tingkat akhir, khususnya pada aspek hukum benda yang terpisah namun terkait dengan sengketa tanahnya. Dengan demikian,

penelitian ini menawarkan perspektif baru dan kontribusi orisinal bagi khazanah ilmu hukum di Indonesia.¹²

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

Penelitian ini menggunakan tiga pilar teori yang bekerja secara sinergis sebagai pisau analisis. Teori Perlindungan Hukum digunakan untuk mengkaji bagaimana hukum seharusnya melindungi hak warga negara. Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch dipakai untuk menganalisis benturan nilai antara keadilan dan kepastian dalam putusan pengadilan. Terakhir, Doktrin Penguasa Beriktikad Baik menjadi jangkar analisis dalam ranah hukum perdata untuk merumuskan solusi yang adil. Pendekatan multi-teoretis ini memungkinkan penelitian untuk mengupas permasalahan secara komprehensif, dari mengapa akibat hukum terjadi hingga bagaimana solusi yang lebih adil dapat dirumuskan.

a. Teori Perlindungan Hukum (*Legal Protection Theory*)

Teori ini digunakan untuk menganalisis fungsi hukum dalam memberikan perlindungan terhadap hak-hak subjek hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan ini terbagi menjadi dua, yaitu preventif (mencegah sengketa) dan represif (menyelesaikan sengketa). Dalam kasus ini, kegagalan BPN untuk cermat dalam menerbitkan sertifikat dilihat sebagai kegagalan perlindungan preventif. Sementara itu, Putusan Mahkamah Agung (MA) memberikan perlindungan represif kepada pemegang sertifikat, namun secara bersamaan menutup

¹² Septia Sri Rezeki, "Penyelesaian Sengketa Tanah Milik Kaum dalam Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali di Kota Pariaman," Tesis Magister Kenotariatan, (Padang: Universitas Andalas, 2023).

akses perlindungan yang sama bagi Penggugat di ranah peradilan TUN. Oleh karena itu, teori ini akan menjadi pemandu untuk mengeksplorasi apakah sistem hukum perdata dapat menyediakan "pintu" perlindungan hukum represif alternatif bagi Penggugat, bukan lagi atas tanahnya, melainkan atas investasi dan aset yang telah ia tanamkan di atasnya.¹³

b. Teori Kepastian Hukum (*Legal Certainty Theory*)

Teori yang dikembangkan oleh Gustav Radbruch ini menjadi lensa filosofis untuk membedah dilema dalam putusan MA. Radbruch menyatakan bahwa hukum ditopang oleh tiga nilai dasar yang seringkali berada dalam ketegangan, yaitu keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmäßigkeit*), dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*). Putusan MA dalam kasus ini dianalisis sebagai kemenangan mutlak nilai kepastian hukum dengan mengukuhkan status formal sertifikat yang secara langsung mengorbankan nilai keadilan substantif bagi Penggugat yang telah menguasai dan berinvestasi di atas tanah tersebut. Teori ini akan digunakan untuk mengkritisi pertimbangan MA dan mempertanyakan apakah pengorbanan rasa keadilan tersebut sepadan dengan penegakan kepastian hukum yang bersifat prosedural.¹⁴

¹³ J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan Yang Lahir Dari Undang-Undang*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 121

¹⁴ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm.

c. Doktrin Penguasa Beriktikad Baik (*Bezitter te goeder trouw*)

Doktrin dari Buku II KUH Perdata ini merupakan jangkar analisis utama dalam ranah hukum perdata dan berfungsi sebagai instrumen keadilan korektif. Doktrin ini merujuk pada seseorang yang menguasai suatu benda dengan keyakinan subjektif yang dapat dibenarkan bahwa ia adalah pemilik yang sah. Penelitian ini akan berargumen bahwa Penggugat memenuhi kualifikasi sebagai penguasa beriktikad baik berdasarkan penguasaan fisik turun-temurun serta adanya penguatan objektif dari kemenangannya di dua tingkat peradilan sebelumnya. Apabila status ini dapat ditegakkan, doktrin ini membuka serangkaian perlindungan hukum bagi Penggugat untuk mencegah terjadinya pengayaan tanpa sebab (*unjust enrichment*) pada pihak pemilik sah. Perlindungan tersebut mencakup hak untuk menuntut penggantian biaya atas investasi (bangunan dan tanaman) dan hak retensi (menahan benda sampai biaya dilunasi), sehingga fokus sengketa bergeser dari "siapa pemilik tanah?" menjadi "apa hak-hak yang melekat pada aset yang didirikan dengan itikad baik?".

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual ini berfungsi sebagai fondasi analitis yang menguraikan dan membatasi (demarkasi) konsep-konsep inti yang menjadi fokus penelitian. Tujuannya adalah untuk mengoperasionalkan variabel-variabel penelitian, menjelaskan terminologi kunci yang terkandung dalam judul dan rumusan masalah, serta memetakan alur analisis secara sistematis dan logis. Setiap konsep di bawah ini merupakan "blok

bangunan" yuridis yang akan digunakan untuk menjawab pertanyaan penelitian.

a. Kedudukan Hukum Tanah (Pasca-Putusan MA)

Konsep ini merujuk pada status yuridis final atas bidang tanah yang menjadi objek sengketa, sebagaimana ditentukan oleh putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*). Dalam konteks penelitian ini, fokusnya adalah pada kedudukan hukum tanah pasca-Putusan Mahkamah Agung No. 289 K/TUN/2023 . Tanah, dalam perspektif filosofis Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), bukanlah sekadar komoditas, melainkan memiliki fungsi sosial yang esensial.¹⁵ Untuk menjamin hak-hak tersebut, Pasal 19 UUPA mengamanatkan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.

Tujuan utama pendaftaran tanah ini adalah untuk memberikan Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*), salah satu dari tiga nilai dasar hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch . Dalam mengimplementasikan amanat ini, Indonesia menganut sistem pendaftaran tanah "negatif bertendensi positif" (negatief stelsel met positief karakter).¹⁶ Artinya, data yang tertera dalam sertifikat dianggap benar (sebagai alat bukti yang kuat atau *sterk bewijsmiddel*)

¹⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Penjelasan Umum Angka II (1) dan Pasal 6

¹⁶ A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, (Bandung: Mandar Maju, 1993), hlm. 89

sampai ada pihak lain yang dapat membuktikan sebaliknya di pengadilan.¹⁷

Putusan MA yang membatalkan putusan PTUN dan PTTUN, pada hakikatnya, merupakan penegakan atas sistem ini. Dengan menyatakan PTUN tidak berwenang, MA secara efektif melindungi keutuhan sertifikat dari pembatalan administratif atas dasar tersebut. Akibatnya, kedudukan hukum tanah secara de jure kembali kepada pemegang sertifikat (Tergugat). Putusan MA ini, dengan demikian, memprioritaskan nilai kepastian hukum formal yang melekat pada sertifikat.

b. Kedudukan Hukum Benda yang Berada Diatasnya

Ini adalah variabel dependen yang paling krusial. "Benda yang berada diatasnya" merujuk pada entitas kebendaan yang secara fisik dan ekonomis terpisah dari tanah, namun secara hukum berpotensi dianggap sebagai bagian dari tanah. Dalam kasus ini, benda tersebut adalah "bangunan rumah permanen serta... lahan perkebunan produktif" yang didirikan oleh Penggugat. Berdasarkan kategorisasi dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata), bangunan ini terqualifikasi sebagai benda tidak bergerak (*onroerende goederen*) karena sifatnya yang melekat pada tanah.

Keberadaan benda-benda ini memicu benturan yuridis fundamental antara dua prinsip hukum perdata yang saling bertentangan. Di satu sisi, terdapat Asas Perlekatan (*Natrekking*). Asas

¹⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 32 ayat (1) dan (2).

ini, yang termanifestasi dalam Pasal 571 KUH Perdata, menyatakan bahwa hak milik atas sebidang tanah meliputi hak milik atas segala apa yang ada di atasnya dan yang merupakan bagian dari padanya.¹⁸

Jika asas ini diterapkan secara kaku dan absolut, maka pemilik tanah yang sah (Tergugat) secara otomatis akan menjadi pemilik bangunan dan tanaman di atasnya tanpa kewajiban kompensasi.

Di sisi lain, penerapan asas natrekking secara kaku akan berbenturan langsung dengan nilai Keadilan (*Gerechtigheit*). Hal ini berpotensi besar menimbulkan Pengayaan Tanpa Sebab (*Unjust Enrichment* atau *Ongerechtvaardigde Verrijking*).¹⁹ Konsep ini merujuk pada situasi di mana satu pihak (Tergugat) diperkaya dengan nilai investasi yang signifikan (bangunan dan tanaman) tanpa dasar hukum yang adil, yang secara bersamaan menyebabkan pemiskinan di pihak lain (Penggugat).

Di sinilah Doktrin Penguasa Beriktikad Baik (*Bezitter te Goeder Trouw*) hadir sebagai konsep sentral. Doktrin yang berasal dari hukum Romawi dan terkodifikasi dalam KUH Perdata ini diusulkan sebagai instrumen hukum untuk memoderasi kekakuan asas natrekking. Doktrin ini memungkinkan hukum untuk memberikan perlindungan kepada seseorang yang menguasai benda (secara faktual,

¹⁸ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: Intermasa, 2003), hlm. 63.

¹⁹ J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan Yang Lahir Dari Undang-Undang*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1992), hlm. 121

corpus dan animus) dengan keyakinan yang dapat dibenarkan bahwa ia adalah pemiliknya.²⁰

c. Yuridis Pembatalan Sertifikat oleh PTUN

Konsep ini merujuk pada produk hukum awal, yaitu Putusan PTUN Padang No. 41/G/2022/PTUN.PDG yang dikuatkan oleh PTTUN Medan No. 8/B/2023/PTTUN-MDN. Meskipun pada akhirnya dibatalkan oleh MA, putusan-putusan *judex facti* (hakim fakta) ini memiliki signifikansi konseptual yang sangat penting dalam penelitian ini. Objek sengketa di PTUN bukanlah kepemilikan (*eigendom*), melainkan keabsahan (*rechtmatigheid*) dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berupa sertifikat tersebut.

Para hakim *judex facti* mengabulkan gugatan Penggugat karena menemukan bahwa Pejabat TUN (Kantor Pertanahan) telah melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), secara spesifik asas kecermatan formil dan materiel. Temuan ini mengindikasikan bahwa proses penerbitan sertifikat tersebut cacat secara prosedural.

Secara konseptual, putusan-putusan ini berfungsi sebagai justifikasi objektif atau bukti penguat atas status *te goeder trouw* (iktikad baik) Penggugat. Iktikad baik Penggugat tidak lagi hanya didasarkan pada keyakinan subjektif yang berakar pada penguasaan adat (tanah pusako tinggi), tetapi telah divalidasi dan dilegitimasi secara formal oleh putusan lembaga yudisial. Fakta bahwa dua tingkat peradilan membenarkan posisi Penggugat (meskipun dari kacamata

²⁰ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 40-45

hukum administrasi) memperkuat argumentasi bahwa keyakinannya sangat beralasan (*justified belief*) pada saat ia mendirikan bangunan tersebut.

d. Implikasi Pembatalan oleh Mahkamah Agung

Konsep ini merujuk pada disrupsi fundamental yang diakibatkan oleh Putusan MA No. 289 K/TUN/2023 . Pembatalan ini memiliki dua implikasi konseptual yang menjadi inti dari permasalahan hukum dalam penelitian ini:

Pertama, Implikasi Prosedural: Penegasan Kompetensi Absolut. MA tidak menilai ulang temuan pelanggaran AUPB oleh *judex facti*. Sebaliknya, MA melakukan abstraksi hukum dan memandang bahwa akar sengketa (*causa prima*) bukanlah tindakan administrasi, melainkan sengketa hak kepemilikan (*eigendom geschil*) atas tanah adat. Karena sengketa kepemilikan merupakan yurisdiksi absolut Peradilan Umum, MA menyatakan PTUN tidak berwenang mengadili (*niet ontvankelijk verklaard*).

Kedua, Implikasi Substantif: Terciptanya Kekosongan Hukum (*Rechtsvacuüm*). Putusan MA yang berfokus pada kepastian hukum prosedural ini, secara paradoksal, telah melahirkan kekosongan hukum substantif. MA menyelesaikan sengketa administrasi (status sertifikat), namun membiarkan status perdata (nasib bangunan dan investasi) dalam ketidakpastian yang akut. Tertutupnya pintu hukum administrasi menciptakan situasi di mana Penggugat (yang beriktikad baik) tidak memiliki perlindungan hukum yang jelas atas aset-asetnya.

Kekosongan hukum inilah yang menjadi research gap utama. Penelitian ini berargumen bahwa kekosongan tersebut harus diisi melalui mekanisme Perlindungan Hukum Represif (menyelesaikan sengketa) dalam ranah hukum perdata. Hal ini menuntut adanya Penemuan Hukum (*Rechtsvinding*)²¹ oleh hakim di Peradilan Umum, yang tidak lagi bertindak sebagai corong undang-undang (*la bouche de la loi*) melainkan sebagai pencipta hukum yang aktif untuk mengisi kekosongan tersebut. Instrumen yang dapat digunakan untuk *rechtsvinding* ini adalah dengan mengaktivasi doktrin *bezitter te goeder trouw* , prinsip unjust enrichment , dan Hak Retensi (*Retentierecht*) sebagai sarana untuk mencapai keadilan substantif pasca-litigasi.

G. Metode Penelitian

1. Bentuk Atau Tipe Penelitian

Penelitian ini menggunakan bentuk penelitian hukum normatif atau doktrinal (*doctrinal legal research*), yang memandang hukum sebagai sistem norma otonom yang dapat dipelajari secara internal. Fokus utama penelitian ini adalah analisis terhadap hukum positif (*law in the books*) untuk membangun argumentasi yuridis dan menemukan jawaban atas isu hukum yang timbul. Pemilihan metode ini didasarkan pada sifat rumusan masalah yang bersifat doktrinal murni, yaitu mengenai kualifikasi hukum atas status penguasa beriktikad baik dan akibat hukum yang timbul pasca-

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2009), hlm. 50-55

putusan pengadilan. Pertanyaan-pertanyaan tersebut menuntut jawaban yang berasal dari interpretasi teks-teks hukum, bukan observasi sosial.

Konsekuensinya, "laboratorium" penelitian ini adalah perpustakaan dan basis data hukum, bukan masyarakat. Analisis akan berpusat pada bahan-bahan hukum seperti peraturan perundang-undangan, doktrin, asas-asas hukum, dan putusan-putusan pengadilan (*judge made law*). Metode normatif memungkinkan peneliti untuk melakukan eksplanasi, sistematisasi, dan evaluasi terhadap hukum yang ada untuk menyelesaikan masalah hukum yang diteliti. Oleh karena itu, penelitian ini secara tegas tidak akan melibatkan penelitian lapangan atau pengumpulan data empiris, karena hal tersebut berada di luar lingkup dan tujuan penelitian hukum doktrinal.²²

2. Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Sesuai dengan watak penelitian hukum normatif atau doktrinal (*doctrinal legal research*) yang telah ditetapkan, penelitian ini memosisikan hukum sebagai sistem norma yang otonom dan logis. Oleh karena itu, penelitian ini secara fundamental bertumpu pada studi kepustakaan (*library/documentary research*). Fokus utama dari penelitian hukum normatif adalah analisis terhadap law in the books (hukum dalam bentuk teks) untuk membangun argumentasi yuridis dan menemukan jawaban atas isu hukum yang timbul. Konsekuensinya, penelitian ini tidak akan melibatkan penelitian lapangan atau pengumpulan data empiris,

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2015), hlm. 15

melainkan akan mengandalkan sumber data yang diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat dan memiliki otoritas (*autoritatif*). Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang digunakan meliputi:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*), khususnya Buku II tentang Hukum Benda;
3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA);
4. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
6. Putusan Pengadilan (sebagai objek utama kajian):
 - Putusan Mahkamah Agung Nomor 289 K/TUN/2023;
 - Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Medan Nomor 8/B/2023/PTTUN-MDN;
 - Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Padang Nomor 41/G/2022/PTUN.PDG.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan, tafsir, dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan ini membantu peneliti menganalisis isu hukum yang diteliti. Bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi:

- 1) Buku-buku teks hukum karya para pakar (seperti literatur Hukum Agraria, Hukum Perdata, dan Filsafat Hukum).
- 2) Jurnal-jurnal hukum ilmiah, baik nasional maupun internasional;
- 3) Hasil penelitian tesis atau disertasi terdahulu yang relevan;
- 4) Artikel ilmiah dan pendapat sarjana hukum yang kredibel.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer dan sekunder, meliputi:

- 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI);
- 2) Kamus Hukum (*Black's Law Dictionary*)
- 3) Ensiklopedia hukum.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini mengadopsi corak deskriptif-analitis. Tahap deskriptif diwujudkan melalui pemaparan yang sistematis dan terperinci mengenai fakta hukum, kronologi sengketa, pertimbangan hakim (*ratio decidendi*) pada setiap tingkatan peradilan, serta norma hukum positif yang relevan. Tujuannya adalah untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai "apa" yang terjadi secara yuridis. Setelah itu,

penelitian beralih ke tahap analitis untuk menjawab "mengapa" dengan menelaah secara kritis hubungan kausalitas antar komponen hukum tersebut. Tahap ini merupakan proses "pembedahan" masalah untuk menemukan akar persoalan, misalnya bagaimana penerapan norma kompetensi absolut oleh MA menyebabkan kekosongan hukum bagi aset Penggugat.

Analisis mendalam tersebut kemudian menjadi landasan bagi sifat penelitian yang berorientasi pada solusi. Penelitian ini tidak berhenti pada kesimpulan mengenai kondisi hukum yang ada, tetapi bergerak lebih jauh untuk menawarkan argumentasi dan rekomendasi mengenai bagaimana hukum seharusnya diterapkan untuk mencapai keadilan. Hal ini diwujudkan melalui perumusan solusi konkret untuk mengatasi kekosongan hukum yang teridentifikasi, yaitu dengan menawarkan jalur-jalur hukum spesifik yang dapat ditempuh Penggugat di peradilan perdata. Dengan demikian, penelitian ini secara sadar mengambil posisi sebagai kontributor aktif dalam pengembangan pemikiran hukum dengan tidak hanya mengidentifikasi masalah, tetapi juga merekomendasikan penyelesaiannya.²³

4. Pendekatan Penelitian

Untuk membedah isu hukum secara komprehensif, penelitian ini mengintegrasikan tiga pendekatan yang bekerja secara sinergis. Pendekatan ini saling melengkapi untuk membangun argumentasi yang

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017), hlm. 93

utuh, mulai dari analisis norma abstrak hingga penerapannya dalam kasus konkret.

- a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*): Pendekatan ini menjadi titik tolak untuk melakukan konstruksi hukum dengan menelaah dan menginterpretasi peraturan perundang-undangan yang relevan. Analisis mencakup KUH Perdata, UUPA, dan UU Peratun untuk memahami substansi norma serta mengidentifikasi adanya harmoni, disharmoni, atau kekosongan hukum (*rechtsvacuüm*) antar peraturan tersebut.
- b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*): Pendekatan ini berfokus pada *law in action*, yaitu bagaimana norma hukum diterapkan oleh hakim dalam sengketa konkret. Penelitian akan melakukan "autopsi yuridis" terhadap Putusan MA No. 289 K/TUN/2023 beserta putusan di bawahnya, dengan fokus utama pada analisis penalaran hukum (*ratio decidendi*) para hakim. Pendekatan ini juga akan membandingkan kasus ini dengan yurisprudensi relevan lainnya untuk melihat konsistensi putusan MA.
- c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*): Pendekatan ini berfungsi sebagai "lem perekat" intelektual yang menjembatani norma dan kasus. Dengan beranjak dari teori dan doktrin yang ada, pendekatan ini digunakan untuk mengelaborasi konsep-konsep kunci seperti *bezit* dan *goeder trouw*. Konsep tersebut kemudian diterapkan sebagai alat analisis pada fakta-fakta hukum untuk membangun argumentasi yuridis yang terstruktur dan logis.

5. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian normatif ini dilakukan melalui teknik studi kepustakaan, yang juga dikenal sebagai studi dokumen (*library/documentary research*). Teknik ini merupakan metode sentral dan satu-satunya yang digunakan untuk menghimpun data dalam penelitian hukum normatif. Proses ini bukan sekadar kegiatan mengumpulkan dokumen secara pasif, melainkan sebuah proses intelektual yang sistematis dan bertujuan, yang dapat diurai ke dalam beberapa tahapan kerja yang saling berkelanjutan:

- a. Studi Kepustakaan (*Library Research*): Melakukan pencarian dan pengunduhan peraturan perundang-undangan yang relevan dari basis data hukum resmi seperti Jaringan Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional (JDIHN) dan situs web lembaga negara terkait. Selain itu, yang terpenting adalah menelusuri dan mengunduh putusan-putusan pengadilan yang menjadi objek utama kajian (Putusan MA No. 289 K/TUN/2023, Putusan PTTUN Medan No. 8/B/2023/PTTUN-MDN, dan Putusan PTUN Padang No. 41/G/2022/PTUN.PDG) melalui Direktori Putusan Mahkamah Agung.
- b. Setiap bahan hukum, terutama yang primer dan sekunder, akan dibaca secara teliti dan kritis. Ini bukan sekadar membaca untuk mengetahui, tetapi membaca untuk memahami, mempertanyakan, dan menganalisis. Terhadap peraturan perundang-undangan, akan dilakukan interpretasi untuk menemukan makna norma. Terhadap putusan pengadilan, akan dilakukan analisis terhadap ratio decidendi.

Terhadap literatur, akan dianalisis argumen utama, kerangka teori yang digunakan, dan kesimpulan yang ditarik oleh penulis.

6. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Setelah seluruh bahan hukum yang relevan terkumpul dan terorganisir, proses analisis menjadi tahap sentral dalam penelitian ini. Analisis bahan hukum tidak dilakukan secara linear, melainkan merupakan sebuah proses dialektis yang melibatkan interpretasi mendalam terhadap teks-teks hukum untuk kemudian disintesis menjadi sebuah argumentasi yang utuh dan persuasif. Mengingat sifat data yang berupa teks (norma dalam peraturan, pertimbangan dalam putusan, dan argumen dalam doktrin), maka metode analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif dengan pendekatan hermeneutika hukum. Pendekatan ini memandang proses analisis bukan sebagai penemuan makna tunggal yang objektif, melainkan sebagai sebuah proses interpretasi di mana peneliti berdialog dengan teks untuk mengungkap makna hukum (*legal meaning*) yang terkandung di dalamnya.

Proses analisis ini akan dijalankan melalui dua kegiatan utama yang saling terkait: interpretasi (penafsiran) dan konstruksi (pembangunan argumen).