

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Tanah merupakan sumber daya alam yang penting untuk kelangsungan hidup umat manusia, hubungan manusia dengan tanah bukan hanya sekedar tempat hidup, tetapi lebih dari itu tanah merupakan tempat di mana manusia hidup dan berkembang, tanah menjadi sumber bagi segala kepentingan hidup manusia. Adapun landasan konstitusional kebijakan pembangunan bidang pertanahan pada intinya bersumber pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: “Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”. Melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional dibentuk Badan Pertanahan Nasional, sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Seiring dengan perkembangan di bidang pertanahan, peraturan tersebut mengalami berbagai perubahan yang terakhir adalah Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

Salah satu tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Diadakannya pendaftaran tanah akan membawa akibat hukum yaitu diberikannya surat tanda bukti hak atas tanah yang lazim disebut sebagai sertifikat tanah kepada pemegang hak atas tanah Dalam penerbitan sertifikat diperlukan suatu proses yang melibatkan pihak pemohon, para pemilik tanah yang bersebelahan, Pamong Desa maupun pihak instansi yang terkait untuk memperoleh penjelasan dan surat-surat sebagai alas hak yang berhubungan dengan permohonan sertifikat tersebut.¹

Sertifikat hak atas tanah pada umumnya merupakan tanda bukti kepemilikan hak atas tanah sebagai mana yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan

¹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Surabaya : Arkola, 2003, hlm. 78

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan”. Dengan melihat pengertian sertifikattersebut, maka dapat diketahui bahwa Sertifikat hak atas tanah akan memberikan kepastian hokum bagi pemegang hak atas tanah tersebut yang berkenaan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek hak.

Akibat adanya sengketa dalam tata usaha negara terkait cacat administrasi dalam penerbitan sertifikat hak milik tersebut, penulis akan melakukan penelitian berkenaan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam mengadili sengketa kepemilikan atas tanah terutama berkenaan dengan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara gugatan atas pembatalan sertifikat yang tergolong *Overlapping* (tumpang tindih), atau yang biasa dikenal dengan masalah Sertifikat Ganda, dimana pada pihak penggugat Mulyadi Bin Entong dan NY Gendon Binti Rasam, melawan pihak tergugat Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Timur, dimana yang diajukan menjadi objek sengketa Tata Usaha Negara pada perkara ini adalah Sertipikat Hak Milik Nomor 213 Desa/Kelurahan Pekayon, Sertipikat HakMilik Nomor 05561 Desa/Kelurahan Pekayon, Sertipikat Hak Milik Nomor 05784 Kelurahan Pekayon, Sertipikat Hak Milik Nomor 05813 Kelurahan Pekayon Sertipikat Hak Milik Nomor 05783 Desa/Kelurahan Pekayon, Sertipikat Hak Milik Nomor 05814 Kelurahan Pekayon, Sertipikat Hak Milik Nomor 6481 Kelurahan Pekayon dan Sertipikat Hak Milik 6957 Kelurahan Pekayon. Para penggugat merasa dirugikan karena kedelapan sertifikat hak milik tersebut berada di dalam sebagian tanah milik sah Para Penggugat, yaitu tanah adat girik C Nomor 589 persil 60 b Blok S.IV seluas seluas + 3.910 M2 (lebih kurang tiga ribu sembilan ratus sepuluh meter persegi) atas nama Almarhum Entong bin Sanen yang terletak di Jalan Raya Bogor Km27 RT 003/RW07, Kelurahan Pekayon, Kecamatan Pasar Rebo, Katamadya Jakarta Timur dengan batas-batas : sebelah Utara : Tembok PT. Bayer Indonesia,sebelah timur : Tembok PT.Bayer Indonesia, sebelah Selatan : Pintu masuk PT. Bayer Indonesia, sebelah Barat : Jalan Raya Bogor. Oleh karena itu Para Penggugat mengajukan gugatan ini kepada Kepala

Kontar Pertanahan Kota Adminstasi Jakarta Timur (Tergugat) agar ke 8 (delapan) Sertipikat Hak Milik (objek gugatan) tersebut dinyatakan batal atau tidak sah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas menarik bagi penulis untuk membahas mengenai perkara ini lebih lanjut dan menuangkannya dalam sebuah karya tulis. Dalam penulisan Skripsi ini, penulis akan menganalisisnya lebih lanjut untuk itu dalam Skripsi berjudul “ **Sengketa Tata Usaha Negara Berkaitan dengan Penerbitaan Sertipikat Hak Milik Berdasarkan Ketenatuan Pada Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Studi Kasus Surat Keterangan No. 40/1.711.1)**”

1.2 Identifikasi Dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas penulis akan mengidentifikasi masalah pada Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 01/G/2016/PTUN-JKT, pihak sejak sekitar Tahun 2006 Para Penggugat selaku ahli waris Alm. Entong bin Sanen berusaha menghubungi Gubernur Kepala Daerah Propinsi DKI Jakarta melalui Dinas terkait, menanyakan status tanah tersebut, dengan tujuan agar tanah yang pernah di gunakan untuk gedung Sekolah Rakyat (SR) dikembalikan kepada pemiliknya, dan memang tidak Sanen yang ketika itu sebagai Kepala Desa/Lurah Pekayon kepada Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, karena upaya yang dilakukan Para Penggugat pada saat itu mengharap pengembalian tanah dari Pemerintah Propinsi DKI Jakarta, namun tidak ada tanda-tanda akan dikembalikan kepada pemiliknya, maka pada tahun 2009 Para Penggugat sebagai pemilik yang sah dengan bukti-bukti yang dimiliki mengajukan gugatan Perdata kepada Pemerintah Propinsi DKI Jakarta in casu Gubernur Propinsi DKI Jakarta pada Pengadilan Negeri Jakarta Timur dengan Perkara No. 70/Pdt.G/2009/PN Jkt Tim tanggal 17 Maret 2009, dikarenakan adanya pihak-pihak yang mengaku sebagai pemilik objek tanah dengan dalil memiliki Sertipikat Hak Milik (SHM) sebagaimana dijelaskan di atas, maka selanjutnya untuk mengetahui kebenaran dan kepastian Informasi tersebut maka Para Penggugat mengirim surat resmi kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Administrasi Jakarta Timur (Tergugat) pada tanggal 28 September 2015, pada pokoknya memohon penjelasan resmi mengenai benar atau tidaknya

sehubungan adanya informasi telah terbitnya Sertipikat Hak Milik tanah di dalam sebagian tanah milik Para Penggugat tersebut.

Dalam memutus perkara Tata Usaha Negara Jakarta Nomor 01/G/2016/PTUN-Jkt, mengenai kekuatan pembuktian sertifikat, Majelis Hakim mempunyai pertimbangan-pertimbangan yang cukup banyak, mulai dari pertimbangan kekuatan alat bukti surat maupun keterangan saksi serta pertimbangan-pertimbangan yuridis. Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memutus pembatalan sertifikat bersifat relatif, karena pembatalan sertifikat tanah oleh Peradilan Tata Usaha Negara hanya dapat dilakukan jika tanah yang menjadi objek sengketa memenuhi salah satu syarat dalam Pasal 24 Undang-undang nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu penulis sependapat dengan putusan majelis hakim yakni memutus sertifikat hak milik atas tanah tersebut tidak berkekuatan hukum

1.2.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan sebelumnya ada beberapa masalah yang akan diteliti yang dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Apakah Akibat Hukum Putusan Sertipikat Hak Milik yang Dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional Jakarta Timur yang tidak sesuai dengan Ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ?
- b. Sanksi Administrasi Apakah yang Diterapkan Kepada Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang mengesahkan Sertipikat Hak Milik yang tidak sesuai dengan dengan Ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk Membahas Apakah Akibat Hukum Putusan Sertipikat Hak Milik yang Dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional Jakarta Timur yang tidak

sesuai dengan Ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

2. Untuk Menganalisa Sanksi Administrasi apakah yang Diterapkan Kepada Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang mengesahkan Serifikat Hak Milik yang tidak sesuai dengan Ketentuan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

1.3.2 Manfaat Penelitian

Pada penelitian ini diharapkan memiliki 2 (dua) bentuk manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

- a. Manfaat teoritis penelitian ini adalah, untuk pengembangan ilmu hukum pada umumnya serta Perihal Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa Tata Usaha Negara yang cacat administrasi dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik.
- b. Manfaat praktis penelitian ini adalah sebagai masukan ilmiah kepada penegak hukum dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara hukum pada umumnya serta Perihal Peradilan Tata Usaha Negara dalam memeriksa, mengadili dan memutus perkara sengketa Tata Usaha Negara yang cacat administrasi dalam Penerbitan Sertifikat Hak Milik. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat untuk menambah literatur atau bacaan di perpustakaan berkenaan dengan Hukum serta yang paling terpenting manfaat tulisan ini digunakan dalam rangka mencapai gelar Sarjana Hukum di Universitas Bhayangkara Jakarta Raya (UBHARA JAYA).

1.4 Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1.4.1 Kerangka Teoritis

1.4.1.1 Negara Hukum

Konsep Negara hukum tidak terpisahkan dari pilarnya sendiri yaitu paham kedaulatan hukum. Paham ini adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak ada hukum atau tidak ada kekuasaan lain apapun, kecuali hukum semata. Banyak rumusan yang diberikan terhadap pengertian Negara hukum tetapi sulit untuk mencari rumusan yang sama, baik itu disebabkan karena perbedaan asas

Negara hukum yang dianut maupun karena kondisi masyarakat dan zaman saat perumusan Negara hukum dicetuskan.²

1.4.1.2 Asas Legalitas

Dimana asas legalitas tidak dikehendaki pejabat melakukan tindakan tanpa berdasarkan undang-undang yang berlaku. Atau dengan kata lain the rule of law not of man dengan dasar hukum demikian maka harus ada jaminan bahwa hukum itu sendiri dibangun berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi.³

1.4.1.3 Teori Tindakan Pemerintahan

Tindakan menurut Max Weber adalah suatu tindakan individu sepanjang tindakan itu mempunyai makna atau arti subjektif bagi dirinya dan diarahkan kepada tindakan orang lain. Suatu tindakan individu yang diarahkan kepada benda mati tidak masuk dalam kategori tindakan sosial. Suatu tindakan akan dikatakan sebagai tindakan sosial ketika tindakan tersebut benar-benar diarahkan kepada orang lain

1.4.2 Kerangka Konseptual

Dalam Kerangka Konseptual ini penulis berusaha memberi batasan mengenai hal-hal yang di anggap penting yang berhubungan dengan penelitian Proposal Skripsi ini, adalah sebagai berikut:

- 1) Keputusan TUN adalah penetapan tertulis yang diproduksi oleh Pejabat Tata Usaha Negara, mendasarkan diri pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final.⁴
- 2) Sertifikat Hak Milik (SHM) adalah jenis sertifikat dengan kepemilikan hak penuh atas lahan atau tanah oleh pemegang sertifikat tersebut
- 3) Objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu Penetapan Tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat Konkrit,

² Sobirin Malian. *Gagasan Perlunya Konstitusi baru Pengganti UUD 1945*. Yogyakarta : UII Press, 2001. hlm. 36-37

³ <http://sukatulis.wordpress.com/2011/10/16/pengertian-hukum-tata-negara/>, akses 28 oktober 2012.

⁴ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to The Indonesian Administratif Law)*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002, hlm 5.

individual dan Final, yang menimbulkan akibat Hukum bagi seseorang atau badan Hukum Perdata⁵

- 4) Pejabat Tun adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁶
- 5) Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

1.4.3 Kerangka Pemikiran



⁵ Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta:Gajah Mada University Press, 2011, hlm 9

⁶ C.S.T Kansil, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : PT. Pradnya Paramitha, 2014 hlm. 2

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Jenis Penelitian

Dalam Penelitian ini, Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁷ Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum seperti itu, tidak mengenal penelitian lapangan (*field research*) karena yang diteliti adalah bahan-bahan hukum.⁸

1.5.2. Teknik Analisi Bahan Hukum

Penelitian hukum yang dilakukan oleh penulis menggunakan teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan metode penafsiran (interpretasi). Interpretasi hukum terjadi, apabila terdapat ketentuan undang-undang yang secara langsung dapat diterapkan pada kasus konkret yang dihadapi, atau metode ini dilakukan dalam hal peraturannya sudah ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret atau mengandung arti pemecahan atau penguraian akan suatu makna ganda, norma yang kabur (*vage normen*), konflik antar norma hukum (*antinomy normen*), dan ketidakpastian dari suatu peraturan perundang-undangannya pun masih tetap berpegang pada bunyi teks tersebut.⁹ Penafsiran merupakan kegiatan penting dalam hukum dan ilmu hukum. Penafsiran merupakan metode untuk memahami makna yang terkandung di dalam teks-teks hukum untuk dipakai menyelesaikan kasus-kasus atau mengambil keputusan atas hal-hal yang dihadapi secara konkret.¹⁰ Data penelitian hukum adalah data dalam bentuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, mencakup :
 1. Undang-undang Dasar 1945,
 2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta :Kencana, 2007, hlm. 35

⁸ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang :Bayumedia Publishing, 2006, hlm. 46

⁹ Jazim hamidi, *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta :UII Press , 2005, hlm.52

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Teori Dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara*, Jakarta : InHilco, 2006, hlm.273

3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
 5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer, yang berupa rancangan undang-undang, hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, buku-buku hukum, buku ilmiah, buku hukum sejenis lainnya dan literature lainnya.
 - c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu berupa kamus hukum, abstrak, internet dan ensiklopedia.

1.5.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan oleh penulis menggunakan teknik penelitian kepustakaan atau studi dokumen, yaitu suatu teknik pengumpulan data dengan caramengkaji sumber data yang disebut diatas terkaithubungannya dengan masalah-masalah yang diteliti dengan cara membaca, mengkaji,dan mempelajari bahan-bahan kepustakaan.¹¹ Data penelitian hukum adalah data dalam bentuk bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1.5.4. Teknik Pengelolaan Bahan Hukum

Pengolahan bahan-bahan hukum dalam rangka penelitian hukum normatif meliputi berbagai aktivitas intelektual, yakni sebagai berikut:

- a. Memaparkan hukum yang berlaku;
- b. Menginterpretasi hukum yang berlaku;
- c. Menganalisa hukum yang berlaku; dan
- d. Mensistemasi hukum yang berlaku.

Hukum itu merupakan produk manusia atau bangsa sebagai bentuk ungkapan isi hati, pikiran, dan perasaan manusia. Oleh karena itu, memahami ilmu hukum salah satu cara yang paling penting adalah dengan cara melakukan interpretasi atau penafsiran hukum.

Data (bahan-bahan hukum) yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan dan ditafsirkan untuk menentukan makna dan kaidah-kaidah hukum tersebut dengan sarana interpretasi (*penafsiran*). Penafsiran tentang sistematis adalah penafsiran

¹¹Wignjosoebroto,Soetandyo.*Hukum Paradigma Metode dan Dinamika Masalahnya*,Jakarta : Ifdhal Kasim et.al., Elsam dan Huma. 2002.hlm. 73

terhadap suatu peraturan perundang-undangan yaitu dengan cara mempelajari suatu sistem tertentu yang telah terdapat dalam suatu tata hukum.

1.6. Sistematika Penulis

Pada sistematika penulisan, penulis menguraikan mengenai pokok bab dan sub-subnya secara terstruktur dalam kalimat uraian, untuk memberikan kemudahan dalam penulisan skripsi, kemudahan menganalisa penulisan skripsi dan kemudahan dalam memahami pembahasan penulisan skripsi ini, yaitu:

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab I menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah, Identifikasi dan Perumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian, Kerangka Teori Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Berisikan objek penelitian diantaranya, Subjek Tata Usaha Negara, Subjek Kepastian Hukum, dan Keputusan Tata Usaha Negara , Sengketa Tata Usaha Negara, Pejabat Tata Usaha Negara, Kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, Sertifikat Hak Milik, Prosedur Pendaftaran Tanah dan Penerbitan Sertifikat Tanah dan Aparatur Sipil Negara

BAB III HASIL PENELITIAN

Dalam bab ini berisi uraian dari penelitian yang akan dibahas, yaitu studi kasus putusan Studi Kasus Putusan Nomor: 01/G/2016/PTUN.Jkt.

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISA HASIL PENELITIAN

Bab IV ini dibahas perumusan masalah yang penulis ajukan pada Bab 1 yaitu Apakah Putusan Sertipikat Hak Milik yang Dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Propinsi DKI telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Sanksi Administrasi apakah yang Diterapkan Kepada Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang menyimpang?.

BAB V PENUTUP

Pada Bab V menguraikan mengenai Kesimpulan serta Saran yang Penulis buat sebagai hasil akhir dari penelitian yang dituangkan pada Karya tulis ini.

DAFTAR PUSTAKA