

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada Masa Hindia Belanda Pengadilan Tata Usaha Negara dikenal dengan *system administratief beroep*. Kemudian, setelah Indonesia merdeka, yaitu pada masa UUDS 1950, dikenal tiga cara penyelesaian sengketa administrasi, yaitu:

1. Diserahkan kepada Pengadilan Perdata;
2. Diserahkan kepada Badan yang dibentuk secara istimewa;
3. Dengan menentukan satu atau beberapa sengketa Tata Usaha Negara yang penyelesaiannya di serahkan kepada Pengadilan Perdata atau Badan Khusus.¹

Perubahan mulai terjadi dengan keluarnya UU No. 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Dalam Pasal 10 Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa Kekuasaan Kehakiman dilakukan oleh pengadilan dalam lingkungan antara lain Peradilan Tata Usaha Negara. Kewenangan Hakim dalam menyelesaikan sengketa administrasi Negara semakin dipertegas melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dimana disebutkan

¹ Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali, 1988, hlm. 2.

bahwa kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan suatu perkara/sengketa administrasi.

Sebelumnya, pembinaan Peradilan Tata Usaha Negara berada di bawah eksekutif, yakni Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia. Terhitung sejak 31 Maret 2004, organisasi, administrasi, dan finansial Peradilan Tata Usaha Negara dialihkan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia ke Mahkamah Agung.²

Bahwa objek Peradilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara dan salah satu sanksi dalam Hukum Administrasi Negara adalah pencabutan atau penarikan Keputusan Tata Usaha Negara yang menguntungkan. Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan terdahulu. Penarikan kembali ketetapan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam ketetapan itu oleh organ pemerintahan. Sanksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang, yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum ketetapan itu dibuat. Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya ketetapan tersebut menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya ketetapan itu, dan sanksi ini dilakukan reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*) Sanksi penarikan kembali Keputusan Tata Usaha Negara yang

² *Ibid.*

menguntungkan diterapkan dalam hal terjadi pelanggaran terhadap peraturan atau syarat-syarat yang dilekatkan pada penetapan tertulis yang telah diberikan, juga dapat terjadi pelanggaran undang-undang yang berkaitan dengan izin yang dipegang oleh si pelanggar. Pencabutan suatu keputusan yang menguntungkan itu merupakan sanksi yang situatif. Keputusan tersebut dikeluarkan bukan dengan maksud sebagai reaksi terhadap perbuatan yang tercelah dari segi moral. Melainkan dimaksudkan untuk mengakhiri keadaan-keadaan yang secara objektif tidak dapat dibenarkan lagi.³

Namun seperti yang terjadi di Peradilan Tata Usaha Negara Semarang Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tidak berdasar, karena bukan merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dan dari Putusan Nomor : 92/G/2013/PTUN-SMG. Hal ini sangat bertolak belakang dengan peraturan perundang-undangan. Maka dari itu Penulis tertarik untuk menelitinya dalam bentuk skripsi yang berjudul : **“Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Perihal Surat Permohonan Tidak Sengketa Dan Penguasaan Tanah Negara Bebas Berdasarkan Putusan Nomor : 92/G/2013/PTUN-SMG”**.

B. Identifikasi dan Rumusan Masalah

1. Identifikasi Masalah

- a. Bahwa dalam gugatan para penggugat menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang seharusnya dalam gugatan

³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Rajawali Press, 2011, hlm. 144.

menggunakan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 sehingga mengesampingkan asas *Lex Posteriori Derogat Lex Priori*.

- b. Bahwa sengketa Tata Usaha Negara yang terjadi di Peradilan Tata Usaha Negara Semarang bukan merupakan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara.

2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut diatas, maka dapat dirumuskan beberapa pokok masalah yang akan menjadi pembahasan dalam skripsi ini yaitu :

- a. Bagaimana Keputusan Tata Usaha Negara yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 dan Pasal 1 ayat (9) Undang Undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Dikaitkan Dengan Asas *lex posteori derogate lex priori* ?
- b. Bagaimana Pertimbangan Hakim Dalam Memutus Perihal Surat Permohonan Tidak Sengketa dan Penguasaan Tanah Negara Bebas Berdasarkan Putusan Nomor : 92/G/2013/PTUN-SMG ?

C. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui alasan pertimbangan hakim dalam memutuskan sengketa perihal surat permohonan tidak sengketa dan penguasaan tanah bebas negara berdasarkan putusan nomor 92/G/2013/PTUN-SMG.
- b. Untuk mengetahui Kekuatan Hukum Asas *lex postiori derogate lex priori*.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Memberikan sumbangan pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, khususnya bagi perkembangan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia.
- 2) Menambah informasi ilmiah untuk penelitian selanjutnya.
- 3) Sebagai upaya untuk menambah pengetahuan dalam bidang hukum administrasi negara.

b. Manfaat Praktis

- 1) Untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan tata usaha negara.
- 2) Meningkatkan pengetahuan penulis tentang masalah yang dibahas dalam penelitian ini.

D. Kerangka Teoritis, Kerangka Konseptual dan Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Teoritis

Asas hukum merupakan jantungnya peraturan hukum, dikarenakan merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum, bahwa peraturan-peraturan hukum itu pada akhirnya biasa dikembalikan kepada asas-asas tersebut, asas hukum ini layak disebut sebagai alasan lahirnya peraturan hukum, bahwa dengan adanya asas hukum, hukum itu bukan sekedar kumpulan peraturan-peraturan, maka hal itu disebabkan oleh karena asas itu mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis.⁴

Rawls berpendapat bahwa keadilan hanya dapat ditegakkan apabila negara melaksanakan asas keadilan. Ada dua hal pokok dalam teori keadilan Rawls, yaitu kewajiban dasar dan kewajiban institusi. Kewajiban dasar dilihat bahwa masing-masing pihak dapat dikenai kewajiban untuk bertindak adil, sedangkan kewajiban institusi dilihat apakah institusi bersifat adil. Kedua hal pokok dalam teori keadilan Rawls ini dapat terwujud secara baik ketika konstitusi, hukum dan institusi terpenuhi secara baik pula.⁵

⁴ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000, hlm. 2.

⁵ Dahlan Sinaga, *Kemandirian dan Kebebasan Hakim Memutus Perkara Pidana Dalam Negara Hukum Pancasila*, Bandung: Nusa Media, 2015, hlm. 68.

Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Undang-undang No. 28 Tahun 1999 yang meliputi:⁶

1. asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan. Kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
2. asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasar keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
3. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif;
4. asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
5. asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara;

⁶ Republik Indonesia, Penjelasan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dari Kopursi, Kolusi, dan Nepotisme, Pasal 3.

6. asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
7. asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat selalu di pertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas direksi atau *freies ermessen* dapat diartikan sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang gerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada Undang-Undang.⁷

2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga didukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan definisi-definisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat, yaitu:

- a. Peradilan adalah pengadilan tata usaha negara dan pengadilan tinggi tata usaha negara dilingkungan peradilan tata usaha negara.⁸
- b. Tata Usaha Negara adalah administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.⁹

⁷ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: PT. Penerbit Erlangga, 2010, hlm. 72.

⁸ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 Ayat (1).

- c. Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁰
- d. Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang di keluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹¹

Keputusan Tata Usaha Negara yang harus dikecualikan :

- 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- 2) Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- 3) Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;

⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 Ayat (7).

¹⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 Ayat (10).

¹¹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 ayat (9).

- 4) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
 - 5) Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 6) Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
 - 7) Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.¹²
- e. Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadilan untuk mendapat putusan.¹³

Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan adalah:

- 1) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 2) Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.¹⁴ Yang

¹² Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 2.

¹³ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 1 ayat (11).

¹⁴ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 53 ayat (2).

dimaksud asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai berikut :

- a) Kepastian hukum
- b) Tertib penyelenggaraan Negara
- c) Keterbukaan
- d) Proporsionalitas
- e) Akuntabilitas¹⁵

- f. Yang berhak mengajukan Gugatan adalah Orang atau badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi.¹⁶
- g. Tenggang Waktu Mengajukan Gugatan Tata Usaha Negara, gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.¹⁷ Kalau ada ketentuan tenggang waktu harus mengeluarkan keputusan, maka tenggang waktu 90 hari dihitung sejak habisnya kesempatan

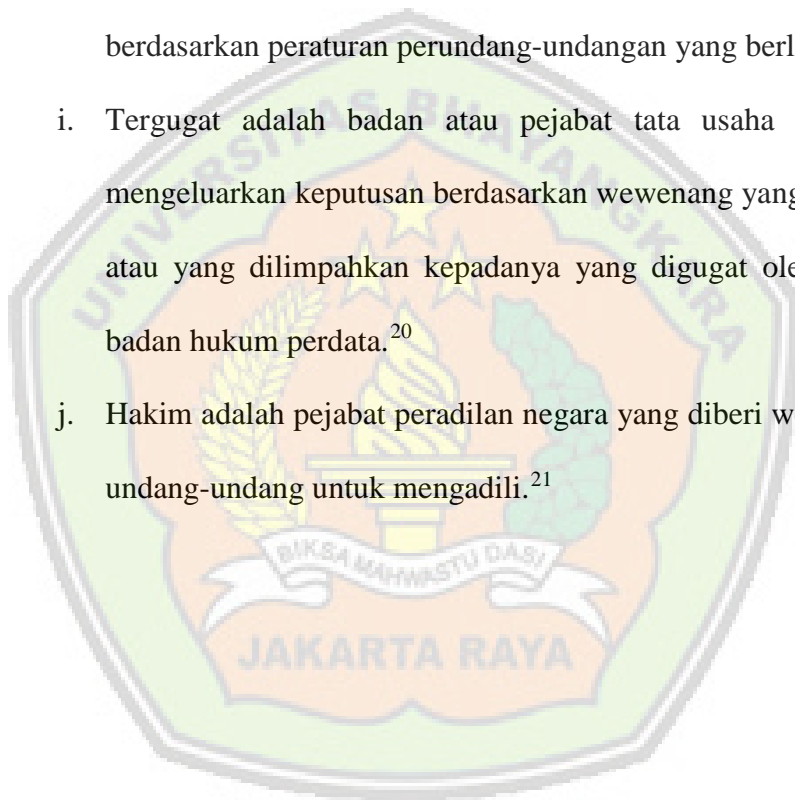
¹⁵ Republik Indonesia, Penjelasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 53 ayat (2) b.

¹⁶ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 53 ayat (1).

¹⁷ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 55.

mengambil Keputusan TUN yang bersangkutan, sedang kalau tidak ada ketentuan tenggang waktu untuk mengambil keputusan TUN yang dimohon, maka tenggang waktu dihitung setelah lewat 4 bulan sejak permohonan yang bersangkutan diterima.¹⁸

- h. Yang dapat di Gugat adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹
- i. Tergugat adalah badan atau pejabat tata usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.²⁰
- j. Hakim adalah pejabat peradilan negara yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk mengadili.²¹



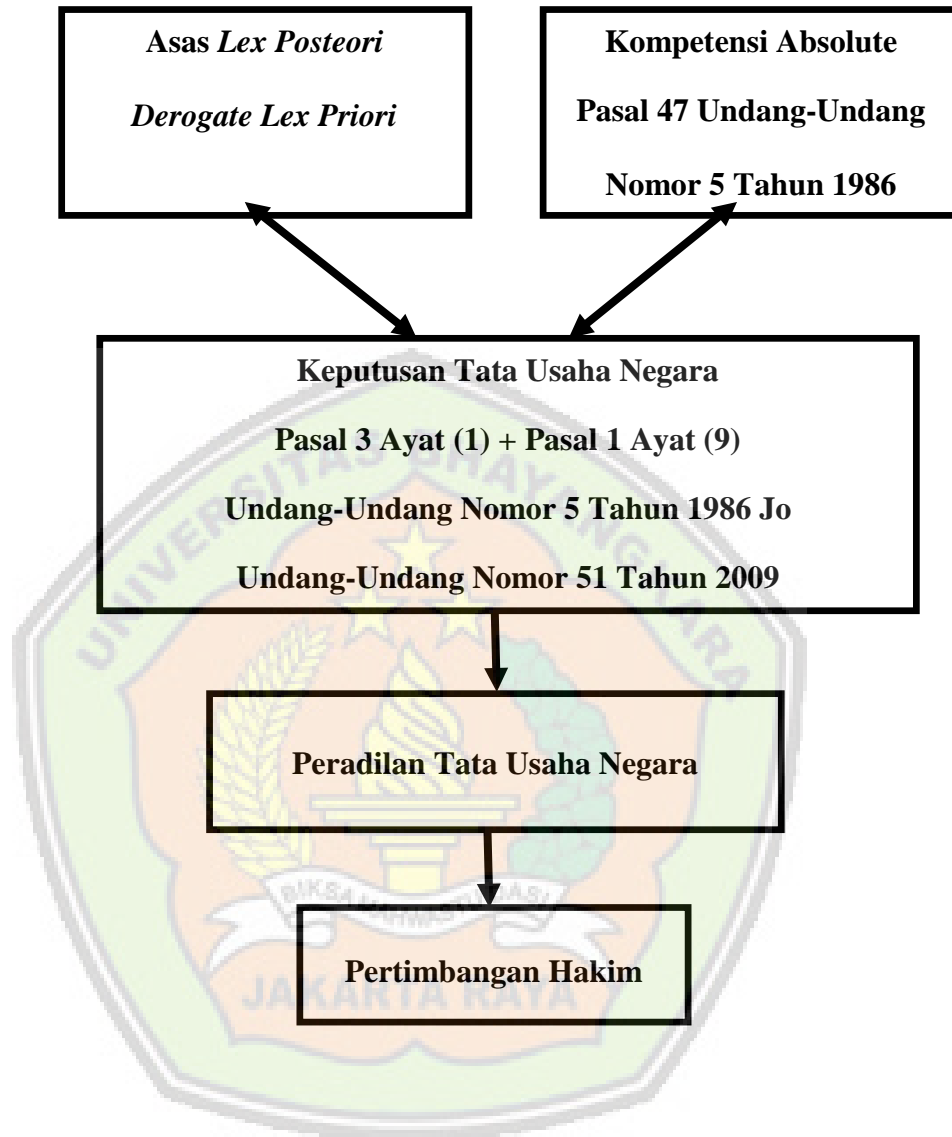
¹⁸ A. Siti Soetami, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2009, hlm. 27.

¹⁹ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 8.

²⁰ Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 12.

²¹ Indonesia, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Pasal 1 ayat (8).

3. Kerangka Pemikiran



E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Adapun analisis hasil penelitian dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif, mengelola data, dan menganalisisnya kemudian dituangkan dengan cara menggunakan kalimat sehingga pembaca lebih mudah dalam memahami penelitian.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian dalam penulisan skripsi ini dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif yaitu dengan melakukan analisis terhadap permasalahan melalui pendekatan penelitian perundang-undangan dan pendekatan kasus.

3. Pendekatan

Sebagai penelitian hukum dengan metode penelitian yuridis normatif, pendekatan penelitian yang dipergunakan adalah pendekatan perundang-undangan. Penelitian hukum dengan pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara memahami, mengungkapkan dan menafsirkan makna dari norma-norma hukum yang menjadi bahan hukum penelitian. Norma-norma hukum itu dipahami, diungkap dan ditafsirkan maknanya dengan penafsiran yang ada dalam ilmu hukum.

4. Bahan Hukum

Bahan Hukum dalam skripsi ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier adalah sebagai berikut.

a. Bahan hukum primer, antara lain:

- 1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1986, Undang-undang No. 9 Tahun 2004, dan Undang-undang No. 51 Tahun 2009 Tentang Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara.
- 2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

- 3) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
 - 4) Undang-Undang No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dari Kopursi, Kolusi, dan Nepotisme
 - 5) Undang-Undang No. 23 Tahun 2007 Tentang Perkeretaapian.
 - 6) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
 - 7) Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- b. Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan berupa buku yang berkaitan erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan menganalisis serta memahami bahan hukum primer seperti artikel, hasil-hasil penelitian, laporan-laporan dan sebagainya.
 - c. Bahan hukum tersier atau bahan hukum penunjang mencakup bahan yang memberi petunjuk-petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, majalah, jurnal ilmiah, serta bahan-bahan di luar bidang hukum yang relevan dan dapat digunakan untuk melengkapi data yang diperlukan dalam penulisan skripsi ini.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam Bab ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, manfaat penulisan, kerangka teoritis, kerangka konseptual, kerangka pemikiran, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini menjelaskan tentang bahan-bahan pustaka terkait dengan Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara dan Pembahasan tentang Hak Atas Tanah Negara.

BAB III HASIL PENELITIAN

Dalam Bab ini berisikan identitas para pihak, kronologi terjadinya sengketa tata usaha negara dan hasil penelitian dari kasus ini.

BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS HASIL PENELITIAN

Dalam Bab ini akan diuraikan mengenai pertimbangan hakim dalam memutus perihal surat permohonan tindak sengketa dan penguasaan tanah negara bebas berdasarkan putusan nomor 92/G/2013/PTUN-SMG

BAB V PENUTUP

Dalam Bab ini penulis menyampaikan pendapat berupa kesimpulan yang merupakan rangkuman dari pembahasan dan juga menyampaikan saran-saran dari permasalahan yang diteliti didalam skripsi ini.

