

**PENYELESAIAN SENGKETA HAK
ATAS TANAH MELALUI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

Sanksi Pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu juta), atau pidana penjara paling lama 7 (Tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**PENYELESAIAN SENGKETA HAK
ATAS TANAH MELALUI
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

ISBN: 978-623-95144-1-9

Penulis:

Manan Suhadi, S.H., M.H

Layout:

Abdul Jalil, S.P

Desain Cover:

Abdul Jalil, S.P

Penerbit:

Media Cipta Perkasa

2020

148 hlm., 15,5 x 23 cm

iii

PENGANTAR PENULIS

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas karunia-Nya sehingga dapat menyelesaikan penulisan buku monograf hasil penelitian yang telah penulis lakukan. Sholawat Serta salam semoga tetap tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW, beliau adalah Tokoh yang patut kita teladani bersama.

Buku ini diperuntukkan bagi mahasiswa Fakultas Hukum yang menempuh dan konsen terhadap kasus-kasus tanah yang masuk di PTUN sehingga sebagai bahan diskusi dalam membahas masalah- masalah pertanahan. Masalah- masalah pertanahan yang dimaksud bukan saja secara perdata tetapi lebih ke perkara Hukum Administrasinya.

Ucapan terima kasih disampaikan penulis kepada Dekan Fakultas Hukum dan Rektor Universitas Muhammadiyah Jember yang telah memperkanankan peneliti untuk menyelesaikan penelitian ini dengan baik, besar harapan kami semoga buku ini bermanfaat....Aamiin Ya Rabb.

Jember, 12 Agustus 2020

Penulis

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS	iv
DAFTAR ISI	v
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II KAJIAN TEORI	20
A. Teori Utilitarian	21
B. Aliran positivism	27
C. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)	36
D. Konsepsi Hukum Tanah Nasional	47
E. Tinjauan Umum Sengketa dan Konflik Pertanahan	57
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	74
A. Pengadilan Tata Usaha Negara Berwenang menyelesaikan Hak Atas Tanah	74
B. Pengertian hak milik	81
C. Status Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara	100
D. Bentuk Perlindungan Hukum dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Para Pihak	122
BAB IV PENUTUP	137
A. Kesimpulan	137
B. Saran	139
DAFTAR PUSTAKA	141
TENTANG PENULIS	143

BAB 1

PENDAHULUAN

Kepastian hukum merupakan tujuan yang diperjuangkan oleh positivisme hukum. Bagi positivisme hukum, sumber hukum formal berupa peraturan perundang-undangan dengan asas legalitas untuk mengejar kepastian hukum tersebut¹. Kepastian hukum menjadi tujuan yang ditetapkan dalam hukum pertanahan. Berdasarkan Pasal 19 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) menentukan bahwa : (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah. (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah; b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak

¹Shidarta, Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum, Genta Publishing, Jogjakarta, Tahun 2013 hal. 200

tersebut; c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Ketentuan tentang kepastian hukum hak atas tanah ini diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian sesuai dengan dinamika dalam perkembangannya, peraturan pemerintah tersebut disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah ini kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah sebagaimana diamanatkan oleh UUPA mengandung dua dimensi, yaitu kepastian obyek hak atas tanah dan kepastian subyek hak atas tanah. Salah satu indikasi kepastian obyek hak atas tanah ditunjukkan oleh kepastian letak bidang tanah yang berkoordinat geo-referensi dalam suatu peta pendaftaran tanah, sedangkan kepastian subyek diindikasikan dari nama pemegang hak atas tanah tercantum dalam buku pendaftaran tanah pada instansi pertanahan. Secara ringkas, salinan dari peta dan buku pendaftaran tanah tersebut dikenal dengan sebutan Sertipikat Tanah.

Dari ketentuan di atas, seharusnya setiap Warga Negara Indonesia (WNI) yang merasa memiliki tanah tentunya menginginkan agar tanahnya memiliki surat-

surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun demikian dalam prakteknya, tidak semua WNI yang merasa memiliki tanah tidak segera atau tidak menyadari pentingnya sertipikat tanah sebagai alat bukti hak atas tanah. Disamping itu kepastian hukum hak atas tanah ini kadangkala tidak terjamin sebagaimana yang diharapkan. Hal ini terbukti dengan banyaknya permasalahan atau sengketa tanah baik di Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama maupun Pengadilan Tata Usaha Negara.

Sebenarnya permasalahan pertanahan di tanah air begitu banyak dan kompleks, permasalahan yang di lapangan jauh lebih banyak dari pada yang tertulis disini, permasalahan pertanahan yang ada antara lain yaitu, pertama, pembebasan tanah untuk proyek pembangunan untuk kepentingan umum, yang menyangkut ganti rugi yang layak dan uang titipan di pengadilan yang dikenal dengan sebutan uang konsinyasi.

Secara normative pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum dapat dijumpai dalam berbagai peraturan, yaitu Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2006 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan

Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang menggantikan peraturan sebelumnya yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993. Sebagai peraturan pelaksanaannya telah dibuatkan Peraturan Kepala Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 3 Tahun 2007 yang menggantikan Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994.

Kedua, Permasalahan pertanahan yang berkaitan dengan pembebasan tanah untuk keperluan swasta. Permasalahan yang sering muncul dan yang segera dicarikan solusi adalah yang digusur agar perekonomiannya bias lebih baik.

Dalam rangka pembebasan tanah yang digunakan untuk kepentingan swasta, maka diaturlah UU No.1 tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing Lembaran Negara 1967 No. 1 Jo. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal dalam Negeri (Lembaran Negara 1968 No. 33 Jo. UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang memberikan fasilitas - fasilitas kepada penanam modal untuk menanamkan modalnya dalam

bidang industri dan perdagangan telah membuat semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah².

Berkaitan dengan hal tersebut, maka kewajiban pemerintah untuk membantu penyediaan tanah yang diperlukan oleh pihak swasta dalam membangun proyek - proyek dengan tidak mengabaikan kewajiban memberikan perlindungan / pengayoman kepada rakyat/ pemilik tanah. Disisi lain pihak pemerintah member dorongan dengan memberikan fasilitas yang wajar kepada pihak - pihak yang secara sungguh-sungguh ikut berpartisipasi dalam pembangunan proyek - proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum termasuk bidang sarana umum dan fasilitas sosial.

Pengaturan dalam bidang penanaman modal membawa konsekuensi peran Negara yang cukup besar dalam menentukan aturan - aturan dalam bidang penanaman modal selain factor dinamika interaksi kepentingan para pihak. Pengaturan dalam bidang investasi telah menunjukkan perkembangan dari rezim pengaturan yang regulatoris kearah rezim yang fasilitatif. Ketiga, mutasi tanah di bawah tangan. Peralihan hak atas

²Mustofa dan Suratman, Penggunaan Hak Atas Tanah Untuk Industri, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013 hal. 16

tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemilik tanah kepada orang lain yang berakibat beralihnya hak dan kewajiban atas tanah tersebut. Peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui suatu perjanjian jual beli secara adat yang dilakukan di bawah tangan. Peralihan hak atas tanah secara di bawah tangan ini dilakukan di depan kepala desa oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk melakukan jual beli yang dilakukan dihadapan para saksi, kerabat dan tetangga³.

Peralihan hak atas tanah di bawah tangan ini dilakukan dengan suatu perjanjian yang dibuat diatas kwitansi yang dibubuhi materai atau kertas segel yang didalamnya dituangkan perjanjian yang mengikat kedua belah pihak yang harus ditanda tangai oleh para pihak dan saksi-saksi. Peralihan hak atas tanah secara jual beli yang dilakukan dengan di bawah tangan, dapat dikuatkan dengan para saksi yang dinyatakan sah menurut Hukum Adat. Jual beli tanah yang dilakukan di bawah tangan yang merupakan suatu perjanjian jual beli tanah dalam Hukum Adat dimana perbuatan hukum yang dilakukan berupa pemindahan hak dengan pembayaran tunai, artinya bahwa harga yang

³HilmanHadikusuma, . Halaman 78

disetujui dibayar penuh pada saat dilakukan jual beli tersebut⁴.

Surat jual beli tanah yang dilakukan di bawah tangan dapat dijadikan salah satu alat bukti. Sesuai dengan maksud dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962, yaitu : Permohonan untuk penegasan tersebut dalam Pasal 1 mengenai hak-hak yang tidak diuraikan di dalam sesuatu hak tanah sebagai yang dimaksudkan dalam Pasal 2, diajukan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan dengan disertai :

- a. Tanda bukti haknya, yaitu bukti surat pajak hasil bumi/verponding Indonesia atau bukti surat pemberian hak oleh instansi yang berwenang.
- b. Surat keterangan Kepala Desa, yang dikuatkan oleh Asisten Wedana, yang :
 1. Membenarkan surat atau surat-surat bukti hak itu
 2. Menerangkan apakah tanahnya tanah perumahan atau tanah pertanian.
 3. Menerangkan siapa yang mempunyai hak itu, kalau ada disertai turunan surat-surat jual beli tanahnya

⁴BoediHarsono, 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan. Halaman 29

- c. Tanda bukti kewarganegaraan yang sah dari yang mempunyai hak, sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 sub b.

Adapun jual beli yang dilakukan secara di bawah tangan sebagaimana yang dimaksud oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh penjual dan pembeli dengan maksud untuk memindahkan hak atas tanah dengan cara membuat surat perjanjian dengan materai secukupnya dan telah diketahui oleh Kepala Adat atau Kepala Desa atau Lurah. Sedangkan obyek dari jual beli itu sendiri adalah tanah bekas hak milik adat, yaitu tanah-tanah yang dulu dimiliki oleh masyarakat pribumi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, sehingga diatur menurut Hukum Adat. Meskipun tanah yang dijadikan obyek jual beli tidak memiliki alat bukti lain selain surat jual beli yang dibuat secara di bawah tangan, tetapi dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka tanah tersebut tetap dapat didaftarkan.

Peralihan hak atas tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pemilik tanah kepada orang lain yang berakibat beralihnya hak dan kewajiban atas tanah tersebut. Peralihan hak atas tanah dapat dilakukan melalui

suatu perjanjian jual beli secara adat yang dilakukan di bawah tangan. Peralihan hak atas tanah secara di bawah tangan ini dilakukan di depan Kepala Desa oleh pihak-pihak yang berkepentingan untuk melakukan jual beli yang dilakukan dihadapan para saksi, kerabat dan tetangga.

Peralihan hak atas tanah di bawah tangan ini dilakukan dengan suatu perjanjian yang dibuat diatas kwitansi yang dibubuhi materai atau kertas segel yang didalamnya dituangkan perjanjian yang mengikat kedua belah pihak yang harus ditandatangani oleh para pihak dan saksi-saksi. Peralihan hak atas tanah secara jual beli itu walaupun dilakukan dengan di bawah tangan, namun dikuatkan dengan para saksi yang dapat dinyatakan sah menurut Hukum Adat. Hukum tanah di Indonesia didasarkan pada Hukum Adat. Hal ini terdapat dalam Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang berbunyi⁵ : Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah Hukum Adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta

⁵Peraturan Menteri Pertanian Dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi

dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-Undang ini dan dengan peraturan-peraturan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang berdasarkan pada Hukum Agama.

Apabila terjadi peralihan hak atas tanah seperti jual beli, maka tanah harus didaftarkan dan yang wajib mendaftarkan adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pelaksanaan pendaftaran dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Hal ini dilakukan agar seseorang memperoleh sertifikat tanah sebagai alat bukti. Namun kenyataannya masih ada praktek jual beli tanah yang belum bersertifikat. Biasanya praktek ini dilakukan atas dasar saling percaya yang disebut jual beli di bawah tangan. Asal sudah ada kata sepakat, maka tanah sudah beralih kepemilikannya. Praktek jual beli tanah di bawah tangan ini masih terjadi.

Salahsatu tujuan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria adalah Dasar-dasar untuk mengadakan kepastian hukum, hal ini dapat dilihat dari Penjelasan Umumnya di angka IV (Empat Romawi). Pemberian jaminan kepastian hokum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, yang menjadi salah satu

tujuan diundangkannya UUPA dapat terwujud melalui 2 (dua) upaya, yaitu⁶ :

- 1) Tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuannya.
- 2) Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang memungkinkan bagi pemegang hak atas tanah untuk dengan mudah membuktikan hak atas tanah yang dikuasainya, dan bagi pihak yang berkepentingan, seperti calon pembeli dan calon kreditur, untuk memperoleh keterangan yang diperlukan mengenai tanah yang menjadi obyek perbuatan hukum yang akan dilakukan, serta bagi Pemerintah untuk melaksanakan kebijakan pertanahan.

Usaha yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hokum dalam pendaftaran tanah ini disebut "*rechtsKadaster*"⁷ artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subyek hak, dan

⁶. UripSantoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah, Jakarta, Kencana, 2010, halaman 7

⁷Pejelasan Umum UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Jakarta, Sinar Grafika Offset, Cetakan ketujuh, Maret 2012

kepastian obyek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertipikat sebagai tanda bukti haknya⁸.

Tanah dalam arti hokum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia karena dapat menentukan keberadaan dan kelangsungan hubungan dan perbuatan hukum, baik dari segi individu maupun dampak bagi orang lain. Untuk mencegah masalah tanah tidak sampai menimbulkan konflik kepentingan dalam masyarakat, diperlukan pengaturan, penguasaan dan penggunaan tanah atau dengan kata lain disebut dengan hokum tanah.

Dalam pelaksanaan ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan diundangkannya UUPA, berarti sejak saat itu Indonesia telah memiliki Hukum Agraria Nasional yang merupakan warisan kemerdekaan setelah pemerintahan kolonial Belanda. Di dalam konsiderans Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria, menegaskan peranan kunci tanah, bahwa bumi, air dan ruang angkasa mempunyai fungsi yang amat

⁸. K. Wantjik Saleh, Hak Anda atas Tanah, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2002
Hal 7

penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur. Dalam konteks ini, penguasaan dan penegakan atas tanah terutama tertuju pada perwujudan keadilan dan kemakmuran dalam pembangunan masyarakat⁹.

Tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar. Manusia hidup dalam melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia selalu berhubungan dengan tanah, dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia baik secara langsung maupun tidak langsung selalu memerlukan tanah. Tanah memiliki peran yang sangat penting artinya dalam kehidupan Bangsa Indonesia ataupun dalam pelaksanaan pembangunan nasional yang diselenggarakan sebagai upaya berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Pada saat manusia mati masih membutuhkan tanah untuk penguburannya sehingga begitu pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, maka setiap orang akan selalu berusaha memiliki dan

⁹Sudjito, *PronaPensertifikatan Tanah SecaraMassal dan PenyelesaianSengketa Tanah yang bersifatStrategis*, Yogyakarta, Liberty, 2007, Halaman 1.

menguasainya. Dengan adanya hal tersebut makadapat menimbulkan suatu sengketa didalam masyarakat, sengketa tersebut timbul akibat adanya perjanjian antara dua pihak atau lebih yang salah satu melakukan perbuatan melawan hukum.

Kasus-kasus yang menyangkut sengketa dibidang pertanahan dapat dikatakan tidak pernah surut, bahkan mempunyai kecenderungan meningkat dalam kompleksitas maupun kuantitas permasalahannya, seiring dengan dinamika ekonomi, sosial dan politik Indonesia. Bagi hakim dalam menyelesaikan sengketa juga berhadapan dengan kepastian hukum. Kepastian hukum menurut kaum utilitarian harus menjadi tujuan primer hukum baru kemudian diikuti kemanfaatan sebagai tujuan sekundernya¹⁰. Ketentuan UUD 1945 Pasal 33 Ayat 3 bahwa : “Bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat’, merupakan landasan konstitusional yang semestinya menjadi sumber hukum tertinggi hukum pertanahan di Indonesia.

¹¹Ibid. hal. 205

Putusan hakim yang telah diberi muatan kemanfaatan ini adalah masukan bagi para pembentuk hukum di lembaga legislatif. Utilitarianisme mensyaratkan adanya kerjasama yang baik antara lembaga peradilan dan lembaga legislatif, antara penerap dan pembentuk hukum. Setiap kasus yang dibawa kemuka hakim adalah test-care terhadap segi efficacy suatu norma positif dalam system perundang-undangan meski pun utilitarianisme terkadang membuat hakim terjepit diantara dua sisi aksiologis yang berbeda karena hakim harus setia kepada bunyi rumusan norma positif dalam system perundang-undangan demi tujuan kepastian. Ruang gerak hakim utilitarian dibatasi oleh jenis norma positifnya karena hakim meyakini ada ketidakmanfaatan dalam kasus yang dihadapinya, tetapi juga tidak dapat berbuat banyak karena tujuan kemanfaatan adalah sekunder baginya¹¹.

Timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang/ badan hukum) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh

penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Mencuatnya kasus-kasus sengketa tanah di Indonesia beberapa waktu terakhir seakan kembali menegaskan kenyataan bahwa selama kemerdekaan Indonesia negara masih belum bias memberikan jaminan hak atas tanah kepada rakyatnya, UUPA baru sebatas menandai dimulainya era baru kepemilikan tanah yang awalnya bersifat komunal berkembang menjadi kepemilikan individual.

Tanah sebagai hak ekonomi setiap orang / badan hukum dapat memunculkan konflik maupun sengketa. Berbagai sengketa pertanahan itu telah mendatangkan berbagai dampak baik secara ekonomi, sosial dan lingkungan. Secara ekonomis sengketa itu telah memaksa pihak yang terlibat untuk mengeluarkan biaya yang dikeluarkan. Dalam hal ini dampak lanjutan yang potensial terjadi adalah penurunan produktivitas kerja tata usaha karena selama sengketa berlangsung, pihak-pihak yang terlibat harus mencurahkan tenaga dan pikirannya, serta meluangkan waktu secara khusus terhadap sengketa sehingga mengurangi hal yang sama terhadap kerja atau usahanya.

Dampak social dari konflik adalah dapat terjadinya ketidak harmonisan/ kerenggangan social diantara warga masyarakat, termasuk hambatan bagi terciptanya kerjasama diantara mereka. Dalam hal ini konflik dapat terjadi dengan instansi pemerintah dan warga masyarakat di sekitar lokasi tanah sengketa, sehingga menimbulkan penurunan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah berkenaan ketidakpastian hukum.

Disamping itu, selama konflik berlangsung ruang atas suatu wilayah dan atas tanah yang menjadi objek konflik/ sengketa biasanya berada dalam keadaan status *quo* sehingga ruang atas tanah yang bersangkutan tidak dapat dimanfaatkan akibatnya adalah terjadinya penurunan kualitas sumberdaya lingkungan yang dapat merugikan kepentingan semua pihak.

Tanah yang dulu dipandang dari sudut sosial, yang tercakup dalam lingkup hokum adat, hakul ayat dan fungsi sosial, kini mulai dilihat dari sudut ekonomi, sehingga tepat apabila Perserikatan Bangsa-bangsa mensinyalir bahwa saat ini masalah pertanahan tidak lagi

menyangkut isu kemasyarakatan tetapi telah berkembang menjadi isu ekonomi¹².

Bertambahnya kegiatan/ aktivitas manusia setiap hari sangat berpengaruh pada pemanfaatan tanah tersebut. Sebutan tanah dapat kita pakai dalam berbagai arti, maka dalam penggunaannya perludi beri batasan, agar diketahui dalam arti tersebut digunakan dalam hukum tanah, kata sebutan “tanah” dipakai dalam arti juridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh UUPA, dengan demikian bahwa tanah dalam pengertian juri disadalah permukaan bumi ayat (1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1994) tanah adalah:

- a. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali
- b. Keadaan bumi disuatu tempat.
- c. Permukaan bumi yang diberi batas.
- d. Bahan-bahan dari bumi, seperti : pasir, cadas, napal, dan sebagainya.¹³

¹² Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, *BeberapaMasalahAktual Hukum Agraria*, Medan : Pustaka Bangsa Press, 2004, Halaman 26

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk membahas kepastian hokum penyelesaian sengketa hak atas tanah sebagai suatu karya ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa Pembatalan Sertifikat Hak Atas tanah Melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.

¹³BoediHarsono, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Jakarta : Djambatan, 2005, Halaman 18

BAB II

KAJIAN TEORI

Landasan konstitusional agrarian tercantum dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) yang menentukan bahwa “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan ini dilandasi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) No 5/Tahun 1960 yang didalamnya mengandung bahwa Negara mempunyai hak menguasai atas tanah. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 Jo. UUPA No 5/Tahun 1960 menentukan bahwa pada tingkatan tertinggi agrarian dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara tersebut member wewenang untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut,

- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa tersebut.

Ketentuan konstitusi (UUD 1945) jo. UUPA No 5/tahun 1960 menunjukkan bahwa landasan teori hokum agraria di Indonesia mengacu pada prinsip utilitarian, dimana kemanfaatan untuk sebagian rakyat yang menjadi tujuan penguasaan dan pengaturan bidang agraria. Konsep hukum yang adil adalah hukum yang member manfaat bagi sebagian besar orang pertama kali dicetuskan oleh Gustaf Radbruch.

A. Teori Utilitarian

Menurut Radbruch, hokum merupakan suatu unsure kebudayaan, yang mewujudkan salah satu nilai dalam kehidupan konkrit manusia yaitu keadilan¹⁴. Hal ini berarti, hokum hanya berarti sebagai hokum apabila

¹⁵ Lili Rasjidi. "Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu". Bandung: RemajaRosdakarya. 1985, Hal 163-164

hukum merupakan perwujudan nilai keadilan atau sekurang-kurangnya merupakan usaha kearah itu. Pengertian hukum ini menjadi tolok ukur bagi adil tidaknya tata hukum yang dibentuk masyarakat. Akan tetapi bukan hanya itu, menurut Radbruch, pengertian transendental-logis, juga mendasari semua pengertian hukum.

Menurut Radbruch, dalam pengertian hukum dapat dibedakan 3 aspek yang ketiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai yaitu¹⁵:

1. Keadilan dalam arti sempit, yaitu kesamaan hak untuk semua orang dimuka pengadilan;
2. Tujuan keadilan/finalitas/isi hukum, yang menentukan isi hukum karena sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai.

Isi hokum berkaitan langsung dengan keadilan dalam arti umum, sebab hokum menurut isinya merupakan perwujudan keadilan tersebut. Tujuan keadilan umum, tidak lain adalah tujuan hukum, yaitu memajukan kebijakan dalam hidup manusia. Sehingga, dikatakan bahwa isi hokum adalah

sesuatu yang menumbuhkan nilai kebaikan di antara orang. Kebaikan merupakan nilai etos, dan mendapatkan bentuknya dalam sikap manusia yang dalam tingkah lakunya menurut kewajibannya demi kebaikan hidup.

3. Kepastian hukum/legalitas, yang menjamin bahwa hokum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.

Pemikiran ini dilanjutkan dengan memastikan nilai etis ini dapat berhabung dengan tiga subyek, yaitu manusia (individual), negara dan kebudayaan. Manusia yang hendak dimajukan kebaikannya adalah manusia individual, sehingga hukum yang disusun dengan tujuan ini bersifat individualistis. Negara, sebagai subyek, maka tujuan hokum adalah kemajuan negara, yang akan menghasilkan system hokum kolektif. Kebudayaan sebagai subyek hukum, maka system hukum yang diciptakan adalah system hukum transpersonal. Menurut Radbruch pilihan pada hukum individual, kolektif atau transpersonal tergantung dari pandangan hidup masing-masing (prioritas masing-masing), namun setiap pilihan utama tidak dengan mengabaikan sistem lain. Tujuan lain

juga merupakan daya upaya untuk sampai pada tujuan utama.

Radbruch mengakui terdapat pertentangan antara ketiga aspek :keadilan, finalitas dan legalitas, buktinya¹⁶:

- Negara dengan system hukum kolektif (finalitas ditentukan perkembangan masyarakat), terdapat pertentangan antara finalitas dan keadilan. Jika seorang yang sangat berguna bagi masyarakat harus diadili, berdasar keadilan harus dihukum, tetapi finalitas tidak mengizinkannya.
- Negara dengan sistem individual (finalitas ditentukan perkembangan individual), pertentangan antara finalitas dan legalitas, jika terdapat undang-undang karena alasan tertentu tidak cocok dengan perkembangan manusia, berdasar legalitas, undang-undang berlaku, demi kepastian hukum, tetapi finalitas menentang berlakunya undang-undang tersebut.
- Tentang legalitas hukum, yang menentukan demi kepastian hukum, tata hokum suatu negara berlaku. Apabila berhadapan dengan berlakunya hokum adat yang tidak sesuai dengan tata hukum

¹⁶Ibid. Hal 164

yang diberlakukan. Manakah hukum yang sah dalam situasi ini?

Menurut Radbruch, praktek hokum dapat memberikan solusi. Yuris prudensiakan bertolak dari pandangan hidup tertentu, dan karena nya akan memihak salah satu sistem hukum.

Aliran utilitarian merupakan aliran yang meletakkan dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama pemikiran mereka adalah mengenai tujuan dan evaluasi hukum. Tujuan hokum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat, atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hokum berdasarkan akibat-akibat yang dihasil kan dari proses penerapan hukum¹⁷.

Berdasarkan orientasi itu maka isi hokum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan negara. Hukum diakui sebagai hokum apabila memberikan kemanfaatan yang sebesar-besarnya terhadap sebanyak-banyaknya orang. Tujuan perundangan adalah: menghasilkan kebahagiaan

¹⁷Ibid hal. 69

masyarakat. Untuk itu perundang-undangan harus berusaha mencapai empat tujuan¹⁸:

- a. *To provide subsistence* (member nafkah hidup)
- b. *To provide abundance* (member makanan yang berlimpah)
- c. *To provide security* (member perlindungan)
- d. *To attain equality* (mencapai persamaan).

Legislator dalam membuat undang-undang harus melibatkan penemuan sarana untuk mewujudkan 'kebaikan'. Legislator harus mempertimbangkan fakta bahwa, tindakan yang ingin iya cegah adalah keburukan atau kejahatan. Undang-undang diterima sebagai hukum jika bermaksud mencapai tujuan : kelimpahan, perlindungan terhadap status kepemilikan, serta untuk meminimalisir ketidakadilan. Dalam kehidupan masyarakat, masalah tanah merupakan salah satu kasus yang paling sering muncul di pengadilan. Sengketa pertanahan menjadi kewenangan peradilan umum dalam hal berkait dengan kepemilikan hak atas tanah, atau Peradilan Tata Usaha Negara dalam hal berkait dengan keabsahan sertifikat hak atas tanah. Baik sengketa melalui

¹⁸Achmad Ali. 2009. "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Jakarta: Kencana Hal 76-78

peradilan umum maupun peradilan tata usaha negara, hakim pada umumnya terikat pada bukti-bukti formil untuk sampai pada putusan. Hal ini menunjukkan bahwa masalah agraria khususnya pertahanan dalam tataran praktek khususnya yang nampak pada praktek hakim menegakkan hokum agrarian terikat pada ajaran positivisme. Menurut positivisme, hokum adalah apa yang tertuang dalam undang-undang.

B. Aliran Positivisme

Positivisme¹⁹ membedakan secara tajam *what it is for a norm to exist as a valid law standard* dengan *what it is for a norm to exist as a valid moral standard* (Roger A. Shiner dalam Dennis Patterson, 1999) (apa yang membuat suatu norma menjadi eksis sebagai standar hukum yang valid dan apa yang membuat suatu norma menjadi eksis sebagai standar moral yang valid). Bagi kaum positivis, norma hukum yang tergolong bengis pun dapat diterima sebagai hokum asalkan memenuhi kriteria formal yang ditentukan. Ukuran hukum bukan pada aspek isi, adil

¹⁹, ²⁰Achmad Ali. 2009. "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Jakarta: Kencana Hal 55

atau tidak. Ada kemungkinan hukum tidak adil tidak berhenti hanya karena tidak adil.

Menurut Austin²⁰ "*Law is a command set, either directly or circuitously, by a sovereign individual or body, to a member or members of some independent political society in which his authority is supreme*". (Hukum adalah seperangkat perintah, baik langsung maupun tidak langsung, dari penguasa, kepada warga masyarakat yang merupakan masyarakat politik yang independen dimana penguasa/otoritas merupakan penguasa tertinggi). Hukum positif adalah *the concept of sovereignty, subjection and independent political community* yaitu hukum sebagai perintah dari otoritas yang berdaulat di dalam masyarakat. Perintah merupakan ungkapan keinginan, yang mengharuskan seseorang/orang-orang untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah perintah memaksa terhadap perilaku manusia. Hukum merupakan kaidah primer yang menetapkan sanksi-sanksi. Menurut

W. Friedmann (1953:113), esensi ajaran Hans Kelsen adalah sebagai berikut²¹:

- a. *The aim of a theory of law, as of any science, is to reduce chaos and multiplicity to unity* (tujuan teori hukum, sebagaimana ilmu lain, adalah untuk mengurangi kekalutan dan meningkatkan kesatuan)
- b. *Legal theory is science, not volition. It is knowledge of what the law is, not what the law not to be* (teori hukum adalah ilmu, bukan kehendak. Teori hukum pengetahuan tentang hukum yang ada, bukan tentang hukum yang seharusnya ada)
- c. *The law is a normative not a natural science* (ilmu hukum adalah normatif, bukan ilmu alam)
- d. *Legal theory as a theory of norms is not concerned with the effectiveness of legal norms* (Teori hukum sebagai teori norma tidak berurusan dengan persoalan efektivitas norma hukum).
- e. *A theory of law is formal, a theory of the way of ordering changing contents in a specific way* (sebuah teori tentang hukum adalah formal, sebuah teori tentang cara merubah isi perintah dalam cara tertentu)

²¹, Achmad Ali. 2009. "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Jakarta: Kencana Hal 57-61

- f. *The relation of legal theory to a particular system of positive law is that or possible to actual law* (hubungan teori hukum dengan system hukum positif tertentu adalah sama dengan hukum yang mungkin dengan hukum yang ada).

Kelsen mengemukakan tiga ajaran dalam hukum positivism yaitu²²:

- a. Ajaran Hukum Murni, (*reinere chtslehre*)

Hans Kelsen ingin membersihkan ilmu hukum dari ana sir yang sifatnya non-hukum seperti sejarah, moral, sosiologi, politik dsb. Kelsen menolak masalah keadilan dijadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum. Keadilan adalah masalah ideologi yang ideal-rasional. Hukum adalah peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara.

- b. Ajaran tentang *Grundnorm*

Grundnorm merupakan induk yang melahirkan peraturan hukum dalam suatu tatanan system hukum tertentu. *Grundnorm* pada system hukum A, tidak mesti sama dengan *grundnorm* pada system hukum B. *Grundnorm* ibarat bahan bakar

²²Achmad Ali. 2009. "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Jakarta: Kencana Hal 61

yang menggerakkan seluruh system hukum, berfungsi sebagai dasar mengapa hokum itu ditaati dan mempertanggungjawabkan pelaksanaan hukum.

c. Ajaran tentang *stufenbautheorie*

Peraturan hukum keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid, semakin kebawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas bersifat abstrak, semakin kebawah semakin konkrit. Dalam proses itu sesuatu yang *sollen* berubah menjadi sesuatu yang dapat dilakukan.

Menurut Curzon (1979:126), persamaan antara ajaran hokum murni dari Kelsen dengan ajaran perintah dari Austin adalah karena²³:

- a. Ingin memisahkan hukum dari moral dan unsur non hukum lain
- b. Menggunakan analisis formal, hanya mengakui hukum positif sebagai satu-satunya hukum.
- c. Melihat esensi hukum 'in terms of an ultimate concept'

²³, ²⁴Achmad Ali. 2009. "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Jakarta: Kencana Hal 63-64

- d. Menitik beratkan perhatian pada struktur dan fungsi negara.

Jadi yang esensial dari pemikiran positivism hokum adalah sikapnya terhadap persoalan hukum yang *'is'* (yang ada) terhadap hukum yang *ought* (yang seharusnya ada). Penganut positivis menginginkan untuk memperhatikan penggunaan *ought* dalam kalimat seperti jika saya lepaskan batu, seharusnya batu akan jatuh ketanah; anda seharusnya tidak (mencuri, membunuh) orang yang membunuh seharusnya (dihukum). Istilah *ought* mengacu pada apa yang mungkin terjadi sebagai suatu kemungkinan (probabilitas) fisik, atau dapat digunakan sebagai keharusan moral. Oleh karena itu, analisis positivist melibatkan peng-konsentrasian pada kajian tentang undang-undang sebagai keberadaannya (*as it is*), yakni undang-undang yang diberlakukan bagi warga negara. Bagi kaum positivist hokum dipahami sebagai²⁴:

- a. Seperangkat perintah;
- b. Dibuat oleh penguasa tertinggi;
- c. Ditujukan kepada warga masyarakat;
- d. Berlaku lokal (dalam yuris diksi negara pembuat)

- e. Harus dipisahkan dari moralitas
- f. Selalu tersedia sanksi eksternal bagi pelanggarnya.

Bagi penganut legal positivism studi tentang sifat hokum seharusnya merupakan studi tentang hukum yang benar-benar terdapat dalam system hukum, bukan hukum yang seyogyanya ada dalam norma moral. Menurut Charles Sampord (1989), positivism hokum menyiapkan titik tolak alami untuk membahas teori system hukum. Kaum positivis hanya menggunakan istilah system secara lebih bebas dibandingkan teoritisi lain. Sebagian kaum positivis menganggap karakteristik sistematik hukum juga merupakan ciri paling sentral dari gambaran mereka tentang hukum. Tidak mengejutkan, mereka mempunyai sebagian gambaran yang dibayangkan secara paling persis tentang system hokum dalam yuris prudensi (ilmu hukum).

Kesamaan serupa tidak ditemukan dalam mendefinisikan positivism hukum. Positivisme hokum lahir dari teori hokum alam dengan menekankan peran pranata-pranata manusia dalam menentukan hukum. Ketika penekanan peran ini berkembang, sejalan dengan peningkatan actual dalam kekuasaan yang dimiliki oleh pranata tersebut kaum positivis mulai menganggap diri

mereka dan sendiri sebagai berbeda dari para lawyer hokum alam dalam hal bahwa mereka melihat hokum sebagai suatu fenomena manusiawi dan social ketimbang fenomena ilahiah, metafisik, atau alami. Karakteristik ini telah berlangsung sejak Bentham menegaskan bahwa *'law was the command of a political sovereign (rather than God, nature or reason)*, hokum adalah perintah penguasa politik (dari pada Tuhan, alam atau akal), sampai Raz (1979:37) yang 'tesis sosialnya' menganggap pengidentifikasian hokum sebagai a matter of social fact (masalah fakta sosial)²⁵.

Fakta sosial yang ada di benak kaum positivis yang lebih awal, adalah kegiatan dari badan legislative tertentu, yang dianggap sebagai satu-satunya sumber hukum dan yang outputnya merupakan 'the law' (undang-undang). Kaum positivis yang kemudian, memperluas tentang sosial yang dapat menjadi sumber, pranata-pranata adjudikasi sebagai tolok ukur bagi sumber dan isi hukum.

Menurut Curzon (1996) ada dua kecaman spesifik berkaitan dengan positivisme, yaitu moralitas dan

²⁵, ²⁶Achmad Ali. 2009. "Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan". Jakarta: Kencana Hal 69-74

keadilan semakin banyak diajukan dengan deskripsi sebagai berikut²⁶:

1. Suatu kesalahan, apabila mengabaikan 'realitas moralitas absolut' yang sering menjadi pedoman masyarakat. Keyakinan masyarakat terhadap apa yang seharusnya telah menjadi pendorong perubahan. Jawaban kaum positivis yang mengarahkan perhatian pada 'sifat relatif' dari banyak moralitas sosial (misal, dekriminasi perilaku seksual yang menyimpang) membuat penyelidikan obyektif terhadap fenomena ini sulit dilakukan.
2. Pendekatan positivis mengarah pada 'penyepelan' konsep hak dan keadilan'. Kaum positivis berkilah bahwa mereka tidak mengingkari pentingnya konsep tersebut; ia berusaha menyelidiki manifestasi positif dari konsep tersebut dan tidak bermaksud menyepelan arti penting unsure tersebut dalam system hukum. Pengecam terkeras terhadap ajaran positivisme Austin berpandangan, ajaran positivism sebagai verbalisme mandul yang menghasilkan representasi buruk dari realitas,

yang kesempitan perspektifnya tampak sangat jelas.

Ajaran positivisme dan utilitarianisme dapat mempengaruhi hakim dalam proses penegakkan hukum di Indonesia. Demikian juga dalam penyelesaian sengketa di bidang agraria, baik penyelesaian melalui peradilan umum maupun PTUN.

C. Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN)

Pengertian keputusan administrasi merupakan suatu pengertian yang umum dan absolut yang dalam praktek tampak dalam bentuk-bentuk Keputusan yang sangat berbeda namun mengandung ciri-ciri yang sama. Pasal 1 (3) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 Jo UU Nomor 5 Tahun 1986 hanya memberikan suatu batasan atau cirri tentang Keputusan Tata Usaha Negara. Selain itu pasal 3 UU yang sama juga memberikan batasan tentang Keputusan tata usaha negara yang dapat dijadikan obyek gugatan sehingga pengertian tentang Keputusan tata usaha Negara dapat ditarik dari pengaturan pasal 1 (3) yang menyatakan bahwa suatu Keputusan 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 perundangan yang berlaku, bersifat konkrit, individual dan final. Pengaturan ini memberikan suatu cirri khas tentang pengertian keputusan tata usaha itu sendiri, sehingga memberikan suatu cirri pembedaan cara suatu keputusan yang dapat dijadikan obyek gugatan serta yang tidak bias dijadikan obyek gugatan di pengadilan.

1. Batasan keputusan TUN

Pemahaman tentang obyek gugatan TUN merupakan hal yang penting, demikian juga dalam memahami sengketa tata usaha negara obyek gugatan TUN tidak hanya dilihat dari bentuk atau format surat Keputusan akan tetapi harus mendalami karakteristik dari suatu surat keputusan yang dapat dijadikan obyek gugatan dan memahami syarat-syarat tertentu yang ditetapkan oleh Undang-undang oleh karena tidak semua surat Keputusan TUN dapat dijadikan sebagai obyek gugatan. Oleh Undang-undang diadakan pembatasan mengenai keputusan yang dapat dijadikan sebagai obyek gugatan TUN. Pembatasan pertama disebutkan dalam pasal 2 UU Nomor 9 Tahun 2004 Jo UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa tidak

termasuk Keputusan tata usaha Negara menurut undang-undang ini adalah :

- a. Keputusan tata usaha negara yang merupakan perbuatan hukum perdata;
- b. Keputusan tata usaha negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan tata usaha negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-undang Hukum Pidana, Kitab Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan berdasarkan hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Angkatan Bersenjata Republik Indonesia;
- g. Keputusan panitia pemilihan, baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Pembatasan ini dilakukan oleh karena dalam penyelenggaraan kenegaraan tidak selamanya merupakan tindakan alat negara yang organisatoris termasuk bestuur atau administrasi bias saja dapat dilakukan oleh alat negara di luar bestuur yaitu alat-alat Negara yang tugas utamanya melakukan fungsi perundang-undangan dan peradilan (*de wetgeveendeen de rechtlijkemacht*) juga berwenang mengeluarkan Keputusan TUN (*beschikking*). Pembatasan kedua adalah :

Dalam pasal 49 Undang-undang No 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha Negara tertentu dalam hal Keputusan yang disengketakan itu dikeluarkan :

- a. Dalam waktu perang, keadaan bahaya, keadaan bencana alam, atau keadaan yang luar biasa yang membahayakan, berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku;
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan pasal tersebut menurut penulis secara absolute membatasi sampai dimana hak-hak warga Negara untuk memperjuangkan kepentingannya disini kepentingan umum atau kepentingan bangsa dan Negara adalah segalanya. Hal ini kontras dengan pengaturan hak bagi penggugat contohnya dalam gugatan penundaan Keputusan yang mana dalam keadaan yang normal kepentingan atau hak seseorang dapat diperjuangkan. Tentunya ada alasan bagi pembuat undang-undang mengatur hal seperti itu. Menurut pemahaman penulis bahwa hal ini menunjukkan pada dasarnya kepentingan perseorangan atau individu hanya dapat dilaksanakan bila tidak bertentangan dengan kepentingan umum yang lebih besar artinya Keputusan ditujukan bagi penyelenggaraan kepentingan umum dalam keadaan yang berbahaya, bencana, atau keadaan perang, maka Keputusan tersebut tidak dapat dijadikan alasan bagi penggugat mengajukan gugatan contohnya: dalam keadaan bencana banjir Menteri Sosial memberikan Keputusan pemberian bantuan bagi para korban atau dalam keadaan krisis ekonomi Menteri Perdagangan mengeluarkan Keputusan pembatasan jenis barang yang

dapat diimport untuk melindungi kepentingan pengusaha kecil.

Pembatasan obyek sengketa ini akan berbeda bila sisi kepentingan umum tidak dirugikan sedangkan kepentingan penggugat akan sangat dirugikan sebagaimana pengaturan menurut pasal 67 UU No 9 Tahun 2004 Jo UU No 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang akan dibahas kemudian.

2. Kriteria keputusan TUN

Keputusan administrasi merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak yang didalam praktek tampak dalam bentuk Keputusan-keputusan yang sangat berbeda namun mengandung ciri-ciri yang sama. Adalah penting untuk mempunyai pengertian yang mendalam tentang pengertian dari Keputusan administrasi sebab dalam hukum positif akan timbul akibat-akibat yang mungkin dipersengketakan dan penyelesaian oleh hakim di pengadilan. Untuk memahami Keputusan dalam sengketa tata usaha Negara penulis mencoba menguraikan sedikit tentang hal tersebut.

3. Keputusan Menurut Doktrin

Pengertiandari "*beschiking*", diperkenalkan di Negeri Belanda oleh Van der Pot dan Van Vollenhoven dan

masuk ke Indonesia melalui Prins. Istilah *Beschiking* ini di negeri Perancis terkenal dengan nama *acteadministratif*. Kemudian pengertian *acteadministratif* tersebut dimasukan kedalam ilmu hokum Jerman oleh Otto Meyer dengan diberi nama "*Verwaltungsangkt*" Perkataan ini di Indonesia ada yang menyalin dengan istilah "Ketetapan". Menurut Kuntjoro Purbopranoto, karena istilah ketetapan itu sekarang sudah mempunyai arti yang yuridis tehnis yaitu sebagai Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang berlaku umum (keluar maupun kedalam) maka seyogyanya kita mempergunakan istilah yang masih mulus atau (netral) guna *beschiking* itu misalnya, "keputusan". Menurut Prins, *beschiking* adalah suatu tindak hukum sepihak dibidang pemerintahan, dilakukan oleh alat penguasa berdasarkan kewenangan khusus. Menurut Utrecht, *beschiking* adalah suatu perbuatan berdasarkan hukum publik yang bersegi satu adalah yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa.

Menurut Van Polje, pernyataan tertulis kehendak suatu alat pemerintah dari penguasa pusat yang sifatnya sepihak dan ditujukan keluar, berdasarkan kewenangan atas dasar satu peraturan hukum tata Negara atau hukum

tata pemerintahan dan yang tujuannya ialah perubahan atau pembatalan suatu hubungan hukum yang ada atau penetapan suatu hubungan hukum yang baru atau yang memuat suatu penolakan pemerintah-penguasa terhadap hal-hal tersebut. Menurut A.M. Donner, penetapan adalah tindakan pemerintahan dalam jabatan yang secara sepihak dan disengaja dalam suatu ikhwal tertentu, penetapan suatu hubungan hukum atau keadaan hukum yang sedang berjalan atau menimbulkan suatu hubungan hukum baru atau menolak salah satu yang dimaksud. Berdasarkan definisi-definisi dari para ahli tersebut di atas, beberapa unsur yang dapat dimasukkan dalam lingkup criteria dari suatu penetapan adalah sebagai berikut :

1. Tindakan Hukum Dalam Jabatan

Dalam unsur ini tidak dipersoalkan apakah jabatan yang melakukan tindakan hanya dari aparatur bidang eksekutif saja. Secara teoritis juga aparatur dari bidang perundang-undangan dan bidang peradilan dapat melakukan suatu tindakan pemerintahan yang bersifat penetapan. Akibat dari tindakan dalam jabatan ini dilahirkan hak dan kewajiban pada orang lain. Ketetapan yang

melahirkan hak dan kewajiban itu disebut ketentuan positif, sebagai contoh misalnya sertifikat tanah yang memberikan hak kepada orang yang namanya tercantum dalam sertifikat tersebut untuk menggunakan tanah tersebut secara leluasa dan meletakkan kewajiban berupa pembayaran pajak atas tanah tersebut.

2. Bersifat Sepihak dan Sengaja

Tindakan hukum itu dikatakan sepihak karena ia dilakukan dengan bergantung kepada badan atau pejabat yang memiliki wewenang untuk berbuat demikian. Pejabat yang memangku jabatan bukanlah melaksanakan dan memperlakukan kemauan pribadinya akan tetapi ia melakukan kewajiban berdasarkan kewenangan jabatannya dan dalam hal ini ia bertindak dengan sengaja didorong oleh kewajibannya sebagai pemangku jabatan. Contohnya dalam penerimaan calon pegawai negeri di suatu instansi ditetapkan hanya pelamar dengan nilai Ijazah IPK 3.00 saja yang dapat mengikuti seleksi.

Seorang pelamar yang berijazah dengan nilai IPK dibawah 3.00 tidak dapat memaksakan untuk

ikut dalam seleksi tersebut. Kewenangan dari pejabat yang bersangkutan membolehkan ia menolak permintaan tersebut. Jadi dalam hal ini yang berperan adalah kemauan pejabat tersebut berdasarkan kewenangan jabatan. Tindakan tersebut dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan berlandaskan kekuasaan istimewa yang diperoleh dari undang-undang yang diberikan khusus/istimewa hanya kepada pemerintah/administrasi Negara saja yang tidak diberikan kepada badan legislatif dan badan yudikatif. Sebaliknya disisi lain badan pemerintah mengadakan perhubungan dengan Warga Negara dan di dalam perhubungan itu kedua-duanya berkedudukan sama tinggi, maka badan pemerintahan itu tidak bertindak berdasarkan kekuasaannya yang istimewa.

3. Dalam Hal Tertentu

Yang perlu diingat dalam unsur ini adalah bahwa suatu penetapan itu berbeda dari peraturan. Penetapan berhubungan dengan suatu hal yang kongkrit sedangkan peraturan adalah berhubungan dengan penganturan yang bersifat umum.

Contohnya disebutkan dalam peraturan jabatan bupati ditentukan bahwa setiap orang yang menduduki jabatan bupati x akan mendapat sebesar Rp 100.000.000.- per bulan. Sehingga setiap orang yang menduduki jabatan sebagai bupati x akan mendapat tunjangan tersebut, sehingga dalam peraturan jabatan tersebut tidak dapat ditetapkan bahwa selain bupati x yang berhak atas tunjangan tersebut juga ditetapkan bahwa kepala bagian pada kantor bupati berhak atas tunjangan tersebut.

Untuk memperjelas pengertian KTUN (beschikking) ketetapan atau (decision) sebagai suatu hal tertentu dapat dilihat kedudukan KTUN menirid ajaran stufenbau des rechts dari Hans Kelsen. Menurut Kelsen, system hokum merupakan suatu proses yang terus menerus. Dimulai dari yang abstrak menjadi yang positif selanjutnya sampai menjadi nyata (konkret). Mulai dari relative (relative ring sproces) terus proses positif (positive ring sproces) selanjutnya ke proses nyata (concrete ring sproces). Menurut Kelsen semua norma hokum itu merupakan suatu kesatuan dengan stuktur piramida.

Menurut teori ini dasar (legalitas) dari suatu norma ada pada norma yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam

hal ini yang paling tinggi adalah apa yang dinamakan *ursprungs norma taugrundnorm*. Dari *ursprungs norma taugrundnorm* yang sifatnya masih relative atau abstrak diturunkan (dijabarkan) kedalam norma yang positif yang disebutnya *general lenorm*. Selanjutnya *general lenorm* diindividualisasikan menjadi norma yang nyata (konkret) terakhir ini dinamai juga dengan *concret enorm*. Kemudian oleh Bachsan Mustafa dengan berdasarkan teori Kelsen tersebut menunjukkan kedudukan ketetapan atau *Beschikking* sebagai individual norma yang mempunyai fungsi.

D. Konsepsi Hukum Tanah Nasional

Konsideran Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), Hukum Tanah Nasional yang akan dibangun didasarkan pada hokum adat dalam pengertian hokum adat yang telah *di-"seneer"*, maka harus diartikan bahwa norma norma hokum adat yang telah dibersihkan dari unsur-unsur pengaruh asing dan norma hokum adat itu dalam kenyataannya masih hidup dan mengikat

masyarakat²⁷. Selanjutnya konsiderans tersebut menunjukkan, bahwa hokum adat merupakari sumber utama dalam pembangunan hokum tanah nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari rumusan konsiderans undang-undang²⁸. Komunalistik religius yang memungkinkan penguasaan tanah secara individual dengan hak-hak atas tanah yang bersifat pribadi sekaligus mengandung kebersamaan.

Sifat komunalistik religius yang bersumber dari hokum adat sebagai salah satu ciri yang tertuang dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional juga ditunjukkan dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang menyatakan bahwa: Seluruh bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Tanah ulayat sebagai salah satu wujud hak yang bersumber dari hokum adat merupakan tanah bersama para warga masyarakat hokum adat yang

²⁷BoediHarsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta : Djambatan, 2002²⁷), Hal. 224

²⁸ Ibid, Hal. 225

kemudian dalam konsepsi hokum tanah nasional dikembangkan bahwa semua tanah dalam wilayah negara menjadi tanah bersama seluruh rakyat Indonesia yang bersatu menjadi bangsa Indonesia sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

Pernyataan rumusan tersebut menunjukkan, sifat komunalistik konsepsi hukum tanah nasional, sedangkan unsure religious konsepsi ini ditunjukkan dalam pernyataan rumusan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa kepada bangsa Indonesia.

Dalam konsepsi hokum adat, sifat keagamaan hakul ayat masih belum jelas benar, dikarenakan rumusan norma tanah ulayat sebagai tanah bersama adalah "peninggalan nenek moyang" atau sebagai "karunia sesuatu kekuatan yang gaib", namun apabila konsepsi hokum tanah nasional dengan adanya keterkaitan dengan sila "Ketuhanan Yang Maha Esa" (Sila Kesatu Pancasila), maka tanah yang merupakan tanah bersama bangsa Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai karunia Tuhan

Yang Maha Esa. Dengan demikian sifat religiusnya menjadi jelas benar.

Sifat religious hokum tanah nasional juga tampak dengan apa yang tersurat dalam konsiderans dan rumusan Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), yang memuat kandungan suatu pesan atau peringatan kepada pembuat undang-undang agar dalam membangun hukum tanah nasional tidak mengabaikan, melainkan harus mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.

Konsepsi hokum tanah nasional dengan mengacu untuk mengembangkan pengertian yang bersumber dari hak ulayat sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (2), serta memerhatikan rumusan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UU PA) mengakui dan menempatkan hak bangsa sebagai hak penguasaan atas tanah yang tertinggi atas seluruh wilayah Indonesia sebagai kesatuan tanah air terhadap seluruh rakyat Indonesia yang telah bersatu sebagai bangsa Indonesia. Hal ini berarti bahwa hak-hak penguasaan atas tanah yang lain, termasuk hak ulayat dan hak-hak individual atas tanah sebagai mana dimaksudkan oleh penjelasan umum secara langsung atau pun tidak langsung semuanya bersumber pada hak bangsa.

Pengertian hak bangsa tersebut, meliputi semua tanah dalam rumusan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), artinya dengan kata "seluruh" berarti seluruh bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya di wilayah Republik Indonesia menunjukkan bahwa tidak ada sejenak tanah pun di negara Republik Indonesia yang merupakan tanah yang tidak bertuan (*res nullius*)²⁹. Hak bangsa tersebut bersifat abadi, yang berarti bahwa hubungan yang akan berlangsung tidak terputus-putus selama-lamanya. Pernyataan tersebut sebagaimana dirumuskan di dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) bahwa hubungan antara bangsa Indonesia dan bumi, air serta ruang angkasa termaksud dalam ayat (2) pasal ini adalah hubungan yang bersifat abadi. Rumusan tersebut dipertegas dalam pernyataan penjelasan umum II disertai penjelasan sebagai berikut: adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia adalah hubungan yang bersifat abadi. Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia masih ada pula dalam

²⁹Boedi-Harsono, *Op. Cit.* Hal 127.

keadaan bagaimana pun tidak ada sesuatu kekuasaan yang dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

Hak bangsa yang meliputi semua tanah dalam wilayah negara Republik Indonesia, di samping mengandung unsure hukum publik juga mengandung unsure privat. Dalam pengertian unsure hukum public bahwa sumber-sumber alam yang merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai salah satu unsure pendukung utama bagi kelangsungan hidup dan peningkatan kemakmuran bangsa sepanjang masa dan potensi sumber-sumber alam tersebut dianggap sebagai modal dasar pembangunan nasional.

Pemberian karunia Tuhan Yang Maha Esa harus diartikan pula mengandung "amanat" berupa beban tugas untuk mengelolanya dengan baik, bukan saja untuk generasi sekarang, melainkan juga untuk generasi-generasi yang akan datang. Tugas mengelola berupa mengatur dan, memimpin penguasaan dan penggunaan tanah bersama tersebut menurut sifatnya termasuk bidang hukum publik. Unsur privat mengandung makna bahwa tanah bersama "kekayaan nasional", menunjukkan arti keperdataanya itu hubungan "kepunyaan" antara bangsa

Indonesia dan tanah bersama tersebut. Hubungan kepunyaan menurut artinya yang asli member wewenang untuk menguasai sesuatu sebagai "empunya", artinya sebagai tuannya bias dalam hubungan kepemilikan.

Tugas kewajiban pengelolaan tanah dalam bidang hokum public tidak mungkin dilaksanakan sendiri oleh seluruh bangsa Indonesia, maka penyelenggaraannya oleh bangsa Indonesia sebagai pemegang hak dan pengemban amanat tersebut pada tingkatan yang tertinggi dikuasakan kepada Negara Republik Indonesia sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (Pasal 2 Ayat (1) UUPA). Pemberian kuasa tersebut dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 oleh wakil-wakil bangsa Indonesia pada waktu dibentuknya Negara Republik Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945 dengan kata-kata: "Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat".

Pengertian normative dalam hubungannya dengan bumi, air, dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya selaku organisasi kekuasaan seluruh rakyat maka dianggap negara bertindak kedudukannya sebagai "kuasa" dan "netugas"

bangsa Indonesia. Dalam melaksanakan tugas tersebut negara merupakan organisasi kekuasaan rakyat yang tertinggi, sedangkan yang terlibat sebagai petugas bangsa tersebut bukan hanya penguasa legislatif dan eksekutif saja, tetapi juga meliputi penguasa yudikatif.

Rincian kewenangan mengatur, menentukan dan menyelenggarakan berbagai kegiatan dalam Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dapat dianggap kepastian hukum interpretasi autentik mengenai hak menguasai negara yang dimaksudkan oleh Undang-Undang Dasar 1945 sebagai hukum yang bersifat public semata mata. Dengan demikian tidak akan ada lagi tafsiran lain mengenai pengertian dikuasai dalam pasal Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam lingkup hak bangsa juga dimungkinkan para warga Negara Indonesia sebagai pihak yang mempunyai hak bersama atas tanah bersama tersebut, masing-masing menguasai dan menggunakan sebagian dari tanah bersama itu secara individual dengan hak-hak yang bersifat pribadi. Menguasai dan menggunakan tanah secara individual berarti bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai secara perorangan, dan tidak ada keharusan untuk menguasainya bersama-sama orang lain

secara kolektif, namun dibalik ketentuan/peraturan menguasai dan menggunakan tanah secara kolektif bersama terbuka kemungkinan untuk diperbolehkan. Hal ini diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) yang menyatakan bahwa: "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 dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum".

Dalam konsepsi hukum tanah nasional, di samping diakui hak perorangan atas tanah bersifat pribadi hak-hak individual juga diakui unsure kebersamaan atas hak-hak atas tanah. Sifat pribadi hak-hak individual dimaksudkan menunjuk kepada kewenangan pemegang hak untuk menggunakan tanah yang bersangkutan bagi kepentingan dan dalam memenuhi kebutuhan pribadi dan keluarganya, sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 9 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menyatakan 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 dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Rumusan kata untuk mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya menunjukkan sifat pribadi hak-hak atas tanah dalam konsepsi Hukum Tanah Nasional. Oleh karena itu, konsepsi Hukum Tanah Nasional, hak-hak atas tanah yang individual berunsur pribadi juga mengandung norma unsure kebersamaan. Unsur kebersamaan yang bersifat kemasyarakatan tersebut ada pada tiap hak atas tanah, karena semua hak atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bangsa yang merupakan hak bersama.

Hak-hak atas tanah yang langsung bersumber pada hak bangsa yang disebut hak-hak primer, meliputi: hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai yang diberikan oleh negara sebagai petugas bangsa, sementara hak-hak yang bersumber tidak langsung dari hak bangsa adalah apa yang disebut hak-hak sekunder, meliputi: hak-hak yang diberikan oleh pemegang hak primer seperti hak sewa, bagi hasil, gadai, dan lain-lainnya.

Sifat pribadi hak-hak atas tanah yang sekaligus mengandung unsure kebersamaan atau kemasyarakatan tersebut dalam Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dirumuskan dengan dalil hukum bahwa "semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial". Dengan demikian konsep hukum tanah nasional yang dikembangkan tetap mengacu pada prinsip dan ketentuan dalam UUPA yang bersumber dan berdasarkan pada hukum adat, dengan harapan bahwa apabila mengacu pada prinsip dan norma-norma dari UUPA dapat menjadi solusi yang terbaik dalam upaya membangun konsep hukum tanah nasional sebagai salah satu upaya dalam menata dan mengatasi penyelesaian konflik pertanahan yang sangat kompleks.

E. Tinjauan Umum Sengketa dan Konflik Pertanahan

1. Pengertian Sengketa Pertanahan

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan³⁰. Sengketa merupakan kelanjutan dari konflik, sedangkan konflik itu

³⁰Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, *Op. Cit*, Hal. 643

sendiri adalah suatu perselisihan antara dua pihak, tetapi perselisihan itu hanya dipendam dan tidak diperlihatkan dan apabila perselisihan itu diberitahukan kepada pihak lain maka akan menjadi sengketa³¹. Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku³².

Sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam, antara lain :

- a. Masalah yang menyangkut prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya;
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak/bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;

³¹Rachmadi Usman, *PilihanPenyelesaianSengketa Di LuarPengadilan*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bhakti, 2003), Hal. 1

³²Rusmadi Murad, *PenyelesaianSengketa Hukum Atas Tanah*, (Bandung: Mandar Maju, 1991), Hal. 22

- c. Kekeliruan/kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar;
- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek social praktis.

Alasan yang sebenarnya menjadi tujuan akhir dari sengketa bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah yang disengketakan, oleh karena itu penyelesaian sengketa hokum terhadap sengketa tersebut tergantung dari sifat permasalahan yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh suatu keputusan.

2. Pengertian Konflik Pertanahan

Konflik menurut pengertian hokum adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama. Secara umum konflik atau perselisihan paham, sengketa, diartikan dengan pendapat yang berlainan antara dua pihak mengenai masalah tertentu pada saat dan keadaan yang sama³³. Selanjutnya,

³³Muchsan,

Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Di Indonesia, (Yogyakarta : Liberty, 1992), Hal. 42

kata "konflik" menurut Kamus Ilmiah Populer adalah pertentangan, pertikaian, persengketaan, dan perselisihan³⁴.

Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan dengan pertentangan, percekocokan Merujuk pada pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa kata "konflik" mempunyai pengertian yang lebih luas, oleh karena istilah konflik tidak hanya digunakan dalam kasus pertanahan yang terkait dengan proses perkara pidana, juga terkait dalam proses perkara perdata dan proses perkara tata usaha negara. Dalam penelitian ini konflik yang dimaksudkan adalah konflik pertanahan yang terkait proses perkara pidana, khususnya ketentuan perundang-undangan di luar kodifikasi hokum pidana.

Sebutan "tanah" dalam bahasan ini dapat dipahami dengan berbagai arti, maka penggunaannya perlu diberi batasan agar diketahui dalam arti apa istilah tersebut digunakan. Dalam hokum tanah sebutan istilah "tanah" dipakai dalam arti yuridis, sebagai suatu pengertian yang telah diberi batasan resmi oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang

³⁴A. Partanto dan Al Barry, *KamusIlmiahPopuler*, (Surabaya : Arloka, 1994), Hal. 354

Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa; "*Atas dasar hak menguasai dari Negara ..., ditentukan macam-macam hak atas permukaan bumi yang disebut tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang.*". Tanah dalam pengertian yuridis mencakup permukaan bumi sebagai mana diatur dalam Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hak tanah mencakup hak atas sebagian tertentu yang berbatas di permukaan bumi³⁵.

Tanah diberikan kepada dan dipunyai oleh orang dengan hak-hak yang disediakan oleh Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk digunakan atau dimanfaatkan. Diberikannya dan dipunyai tanah dengan hak-hak tersebut tidak akan bermakna jika penggunaannya terbatas hanya pada tanah sebagai permukaan bumi saja. Untuk keperluan apa pun tidak bias tidak, pasti diperlukan juga penggunaan sebagai tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang di permukaan bumi.

Pasal 4 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dinyatakan bahwa hak hak atas tanah bukan hanya memberikan wewenang untuk menggunakan

³⁵Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta : PN. Balai Pustaka, 1982), Hal.: 518

sebagian tertentu permukaan bumi yang bersangkutan yang disebut "tanah", tetapi juga tubuh bumi yang ada di bawahnya dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya, dengan demikian yang dipunyai dengan hak atas tanah adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi wewenang menggunakan yang bersumber dengan hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah, air serta ruang yang ada di atasnya³⁶.

Menurut Par lindungan tanah hanya merupakan salah satu bagian dari bumi³⁷. Pembatasan pengertian tanah dengan permukaan bumi seperti itu juga diatur dalam penjelasan Pasal Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) sebagai mana tertuang dalam Pasal 1 bagian II angka I bahwa dimaksud dengan tanah ialah permukaan bumi³⁸. Pengertian tanah dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 PRP Tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian

³⁶BoediHarsono, *Op. Cit.* Hal 18

³⁷A. P. Parlindungan. *Landreform di Indonesia : SuatuPerbandingan*, (Bandung : Mandar Maju, 1990), Hal. 90

³⁸BoediHarsono, *Op. Cit.* Hal 37

Tanah Tanpa Izin yang Berhak atas Kuasanya, dirumuskan³⁹:

- (1) Tanah yang langsung dikuasai oleh negara;
- (2) Tanah yang tidak dikuasai oleh negara yang dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum.

Tanah dalam pengertian geologi sagonomis, diartikan lapisan permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk menanam tumbuh-tumbuhan yang disebut tanah garapan, tanah pekarangan, tanah pertanian, tanah perkebunan, dan tanah bangunan yang digunakan untuk mendirikan bangunan⁴⁰.

Beberapa pengertian tersebut dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pengertian tanah ialah bagian permukaan bumi termasuk tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air yang langsung dikuasai oleh negara atau dipunyai dengan sesuatu hak oleh perorangan atau badan hukum. Fokus kajian dalam tesis ini dibatasi pada konflik pertanahan di permukaan bumi sebagai mana dirumuskan dalam Pasal 4 Ayat (1)

³⁹Ibid, Hal. 624

⁴⁰Sunindhia dan Widiyanti, *Pembaharuan Hukum Agraria (Beberapa Pemikiran)*, (Jakarta : Bina Aksara, 1988), Hal. 8

dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), khususnya yang terkait dengan hak milik atas tanah.

Konflik pertanahan menurut A. Hamzah diistilahkan dengan delik di bidang pertanahan, yang pada garis besarnya dapat dibagi atas dua bagian, yang meliputi⁴¹:

- (1) Konflik pertanahan yang diatur dalam kodifikasi hokum pidana, yakni konflik (delik) pertanahan yang diatur dalam beberapa Pasal yang tersebar dalam kodifikasi hokum pidana (KUHP);
- (2) Konflik pertanahan yang diatur di luar kodifikasi hokum pidana, yakni konflik (delik) pertanahan yang khusus terkait dengan peraturan perundang-undangan pertanahan di luarkodifikasi hokum pidana.

3. Sengketa Tanah dan Permasalahannya

Mengenai konflik pertanahan adalah merupakan bentuk ekstrim dan keras dari persaingan. Konflik agrarian ialah proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas obyek yang sama, yaitu tanah dan

⁴¹ A. Hamzah, *Hukum Pertanahan di Indonesia*, (Jakarta : RinekaCipta, 1991), Hal. 47

benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang, juga udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan. Secara makro sumber konflik bersifat structural misalnya beragam kesenjangan.

Secara mikro sumber konflik/sengketa dapat timbul karena adanya perbedaan/benturan nilai (kultural), perbedaan tafsir mengenai informasi, data atau gambaran obyektif kondisi pertanahan setempat (teknis), atau perbedaan/benturan kepentingan ekonomi yang terlihat pada kesenjangan struktur pemilikan dan penguasaan tanah. Masalah tanah dilihat dari segi yuridis merupakan hal yang tidak sederhana pemecahannya. Timbulnya sengketa hokum tentang tanah adalah bermula dari pengaduan satu pihak (orang/badan) yang berisi tentang keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah ataupun prioritas kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku⁴².

⁴²Rusmadi Murad, *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*, Alumni, Mandar Maju, Bandung 1991, hal.22

Menurut Maria. S.W. Sumardjono, secara garis besar peta permasalahan tanah dapat dikelompokkan menjadi 5 yaitu⁴³:

1. Masalah penggarapan rakyat atas tanah areal perkebunan, kehutanan, proyek perumahan yang diterlantarkan dan lain-lain;
2. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan landreform;
3. Ekses-ekses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan;
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah;
5. Masalah yang berkenaan dengan Hak Ulayat masyarakat hukum adat.

Secara umum ada beberapa macam sifat permasalahan dari suatu sengketa hukum tanah, antara lain :

1. Masalah yang menyangkut prioritas dapat ditetapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah berstatus hak, atau atas tanah yang belum ada haknya;
2. Bantahan terhadap sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;

⁴³Maris S.W Sumardjono, *PuspitaSerangkumMasalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta : Liberty, 1982), hal.28

3. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar
4. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek social praktis.

Alasan sebenarnya yang menjadi tujuan akhir dari sengketa bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah yang disengketakan. Oleh karena itu penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tanah tersebut tergantung dari sifat permasalahan yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh suatu keputusan. Permasalahan tanah makin kompleks dari hari kehari, sebagai akibat meningkatnya kebutuhan manusia akan ruang. Oleh karena itu pelaksanaan dan implementasi Undang-Undang Pokok Agraria di lapangan menjadi makin tidak sederhana.

Persaingan mendapatkan ruang (tanah) telah memicu konflik baik secara vertical maupun horizontal yang makin menajam⁴⁴. Meski demikian perlu disadari

⁴⁴Lutfi Nasution. *Catatan Ringkas tentang Pemberdayaan Masyarakat dalam Pengelolaan dan Pemnfaatan Tanah.*, Pokok-Pokok Pikiran Dalam Sarasehan Oleh Badan Pertanahan Nasional, 24 Oktober 2001.

bahwa sengketa pertanahan sesungguhnya bukanlah hal baru. Tanah tidak saja dipandang sebagai alat produksi semata melainkan juga sebagai alat untuk berspekulasi (ekonomi) sekarang ini kelihatannya tanah sudah menjadi alat komoditi perdagangan yang dapat dipertukarkan.

B. Prosedur Penyelesaian Konflik atau Sengketa Pertanahan

Sebagaimana diketahui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 di dalam Pasal 2, mengenai Hak menguasai negara atas tanah telah diuraikan bahwa kewenangan-kewenangan dari negara tersebut adalah berupa⁴⁵:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
- b. Menentukan dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa
- c. Menentukan dan mengatur hubungan hokum antara orang dengan perbuatan-perbuatan hokum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Berdasarkan wewenang tersebut, walaupun secara tegas tidak diatur, namun wewenang untuk

⁴⁵RusmadiMurad.*Op.cit*, hal. 14

menyelesaikan konflik atau sengketa adalah ada pada Negara Republik Indonesia yang kewenangannya diserahkan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional. Ketentuan-ketentuan yang dapat dipergunakan sebagai landasan operasional dan berfungsi untuk penyelesaian sengketa hokum atas tanah yaitu PP No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. PMNA No.3 Tahun 1999, PMNA No. 9 Tahun 1999 serta dasar operasional dalam Peraturan Presiden No.10 tahun 2006 tentang Badan Pertanahan nasional.

Pasal 2 Perpres No. 10 Tahun 2006 mengatur secara tegas tugas dari BPN yang di dalamnya menyatakan bahwa BPN bertugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral. Pasal selanjutnya dalam peraturan tersebut menyebutkan 21 fungsidari BPN, dimana salah satu fungsinya yaitu melakukan kegiatan pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut maka dibentuk Deputi Bidang Pengkajian dan Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan.

Konflik atas tanah ulayat adalah satu dari masalah konflik pertanahan yang rumit untuk dicarikan solusinya. Dalam konflik pertanahan ini, selain berdampak pada persoalan ekonomi juga dapat menimbulkan persoalan sosial yang lebih luas. Bentuk suatu penyelesaian sengketa merupakan serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh para pihak yang bersengketa dengan menggunakan strategi untuk menyelesaikan sengketa. Menurut Nader dan Todd dalam bukunya Sulastriyono⁴⁶ para pihak dapat mengembangkan beberapa strategi atau alternative dalam menyelesaikan sengketa seperti :

- a. *Lumpingit* atau membiarkan sajak asusitu berlalu dan menganggap tidak perlu diperpanjang.
- b. *Avoidance* atau mengelak yaitu para pihak yang merasa dirugikan memilih untuk tidak berhubungan lagi dengan pihak yang merugikan
- c. *Coercion* atau paksaan yaitu satu pihak memaksakan pemecahan pada pihak lain, misalnya debt collector
- d. *Negotiation* atau negosiasi yaitu dua pihak berhadapan merupakan cara pengambil keputusan

⁴⁶Sulastriyono, *SengketaPenguasaan Tanah Timbul dan Proses Penyelesaiannya*, Tesis S-2 Program PascaSarjana UI, Jakarta 1997, hal. 47-49

- e. *Mediation* atau mediasi adalah campur tangan dari pihak ketiga untuk menyelesaikan sengketa tanpa memperdulikan bahwa kedua belah pihak yang bersengketa meminta bantuan atau tidak. Orang yang bertindak sebagai mediator seperti Kepala Desa/Camat, Kepala Pemerintah dan Hakim dan sebagainya
- f. *Arbitration* atau arbiterasi yaitu jika kedua belah pihak ketiga yakni arbitrator/arbiter untuk menyelesaikan sengketa dan sejak semula sepakat akan menerima keputusan apapun dari arbitratos tersebut.
- g. *Adjudication* atau pengajuan sengketa ke pengadilan yaitu adanya campur tangan dari pihak ketiga (pengadilan) untuk menyelesaikan sengketa dan hasilnya ditaati oleh para pihak yang bersengketa.

Konflik atau sengketa dapat diselesaikan melalui musyawarah, dapat juga dilakukan secara langsung oleh pihak-pihak yang bersengketa. Bisa juga dengan perantara melalui wakil atau kuasa yang ditunjuk oleh mereka masing-masing. Menurut Harsono⁴⁷ berbagai kasus-kasus pertanahan, dapat dikelompokkan menjadi dua kelompok

⁴⁷Soni Harsono, *Konflik Pertanahan dan Upaya-Upaya Penyelesaiannya*, Studium Generale Disampaikan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Pada FH-UGM, Yogyakarta, 17 desember 1996, hal. 14-15

yaitu pertama sebagai sengketa yang terjadi di luar badan pengadilan, pada umumnya diusahakan untuk dapat diselesaikan oleh aparat BPN. Dan kedua sengketa yang timbul karena terjadinya sengketa perdata, atau terjadi sengketa Tata Usaha Negara dan penyelesaiannya dilakukan melalui Pengadilan negeri atau Pengadilan Tata Usaha Negara.

Bertitik tolak dari hal-hal diatas dapat disimpulkan bahwa tidak semua sengketa dapat diselesaikan dengan satu jenis pemecahan. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa dapat dikelompokkan dalam tiga kelompok utama yakni yang pertama dilakukan oleh salah satu pihak, kedua dilakukan oleh pihak-pihak yang bersengketa saja, dan yang ketiga melibatkan pihak ketiga. Bentuk penyelesaian sengketa lainnya yang dilakukan oleh pihak pihak yang bersengketa adalah *negosiasi*. Penyelesaian sengketa model ini disebut penyelesaian *diadik* untuk menghasilkan suatu keputusan atau kesepakatan tanpa campur tangan atau bantuan pihak ketiga. Biasanya penyelesaian model ini tidak berdasarkan peraturan yang ada melainkan berdasarkan aturan yang mereka buat sendiri.

Penyelesaian sengketa yang melibatkan pihak ketiga meliputi penyelesaian yang berbentuk *ajudikasi*, *arbitrase*, dan *mediasi*. Bentuk-bentuk penyelesaian sengketa ini mempunyai persamaan dan perbedaan. Persamaannya adalah bentuk penyelesaian ini bersifat *triadic* karena melibatkan pihak ketiga, sedangkan perbedaannya adalah adjudikasi merupakan penyelesaian yang dilakukan oleh pihak ketiga yang mempunyai wewenang untuk campur tangan, dan ia dapat melaksanakan keputusan yang telah ditentukan tanpa memperhatikan apa yang menjadi kehendak para pihak. Berbeda dengan adjudikasi, arbitrase merupakan penyelesaian sengketa yang dilakukan pihak ketiga dan keputusannya disetujui oleh pihak-pihak yang bersengketa. Sedangkan mediasi adalah bentuk penyelesaian yang melibatkan pihak ketiga untuk membantu pihak-pihak yang bersangkutan untuk mencapai persetujuan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN

PEMBAHASAN

A. Pengadilan Tata Usaha Negara Berwenang Menyelesaikan Sengketa Hak Atas Tanah

1. Penyelesaian Sengketa Tanah Melalui PTUN

Tidak jarang pemanfaatan dan peruntukan tanah menimbulkan konflik didalamnya sehingga kantor pertanahan tidak dapat menindaklanjuti permohonan untuk mendaftarkan tanah yang masih dalam masalah hukum, dari permasalahan ini muncul peran pengadilan untuk menyelesaikannya. Pengertian 'pengadilan' disini juga termasuk kedalam bagian dari negara, dengan demikian pengadilan harus mampu menentukan salah satu pihak yang berhak atas tanah yang dipersengketakan, pedoman hakim (pengadilan) dalam menentukan siapa yang berhak adalah mengacu kepada ketentuan-ketentuan UUPA dan beberapa peraturan pelaksanaannya.

Lahirnya kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam sengketa pertanahan karena sertipikat hak atas tanah masuk dalam rumusan pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa: “Keputusan 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 konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.

Meskipun sertipikat hak atas tanah masuk dalam rumusan pasal yang menjadi kewenangan PTUN untuk mengadilinya, akan tetapi tidak semua sengketa yang objeknya sertipikat hak atas tanah menjadi kewenangan PTUN, tergantung pada latar belakang dan karakteristik yang menjadi pokok permasalahan dalam gugatan, hanya permasalahan yang menyangkut prosedur penerbitan sertipikat sajalah yang menjadi kewenangan PTUN, apabila hal-hal yang dipertentangkan menyangkut keabsahan syarat-syarat pengajuan sertipikat antara lain, keabsahan akta jual beli, keabsahan alas hak pemohon,

dan keabsahan syarat syarat yang lain hal demikian di luar kewenangan peradilan tata usaha negara mengadilinya, sengketa demikian harus terlebih dahulu diselesaikan keperadilan perdata untuk menentukan keabsahan syarat-syarat tersebut, pendapat demikian terkondisi dari penalaran sebagian besar hakim tata usaha negara terhadap sengketa pertanahan.

Seringkali dalam praktek pada saat persidangan terungkap fakta bahwa akta jual beli sebagai salah satu syarat pengajuan sertipikat yang digugat ternyata direkayasa, fakta tersebut terungkap dengan jelas, misalnya; Penggugat dapat membuktikan bahwa pada saat terjadi jual beli ternyata penjual telah meninggal sepuluh tahun yang lalu, dari fakta demikian berdasarkan logika hukum yang seharusnya menjelma sebagai pengetahuan hakim sudah wajib kiranya mengemukakan fakta yang sebenarnya, kemudian ketika mau dikonfrontir dengan pembeli (pemegang sertipikat) pada saat persidangan juga tidak ditemukan keberadaannya.

Dalam posisi kasus demikian kantor pertanahan tidak dapat dipersalahkan, karena kantor pertanahan pada saat proses penerbitan sertipikat hanya diwajibkan sebatas menilai bentuk formal dari akta jual beli, dan

terbatas pada pemeriksaan kelengkapan syarat semata, kantor pertanahan tidak mempunyai kewenangan untuk menyatakan sah atau tidak sah akta jual beli, komentar yang acap kali dikemukakan kantor pertanahan dalam masalah ini adalah pada saat proses penerbitan sertipikat tidak/belum ada sanggahan dari pihak manapun dan baru diketahui pada saat persidangan.

Meskipun pada dasarnya suatu keputusan apabila dikemudian hari diketahui terdapat kekurangan/cacat/tuna maka pejabat yang bersangkutan harus membatalkannya. Dalam kondisi demikian oleh karena diketahui cacat akta jual beli tersebut pada saat persidangan di pengadilan maka kantor pertanahan biasanya tidak serta merta membatalkan sertipikat akan tetapi harus menunggu putusan pengadilan, sedangkan peradilan tata usaha negara tidak dapat menjangkau keabsahan akta jual beli, sengketa demikian cenderung disarankan untuk diselesaikan di peradilan perdata, sehingga pencari keadilan harus menempuh dua kali proses persidangan dalam satu kasus.

Pada Pasal 85 ayat (4) undang-undang tentang peradilan tata usaha Negara menyatakan bahwa "Jika pemeriksaan tentang benarnya suatu surat menimbulkan

persangkaan terhadap orang yang masih hidup bahwa surat itu dipalsukan olehnya, Hakim Ketua Sidang dapat mengirimkan surat yang bersangkutan ini kepada penyidik yang berwenang, dan pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara dapat ditunda dahulu sampai putusan perkara pidananya dijatuhkan”, apabila dicermati maksud dari pasal tersebut adalah member kewenangan kepada hakim tata usaha negara untuk menyelesaikan sengketa tersebut hingga tuntas, tidak serta-merta apabila ada indikasi akta jual beli dipalsukan sengketanya diserahkan kepada peradilan perdata. Hal kedua yang patut diketahui maksud dari pasal 85 ayat (4) itu diadakan juga member peluang hakim tata usaha negara untuk menilai secara *ex nunc*, karena ketika ada putusan pidana menyatakan bahwa surat itu palsu, hakim tata usaha negara terikat kepada putusan pidana walaupun pada saat menerbitkan sertipkat pihak kantor pertanahan belum mengetahui adanya pemalsuan.

Kekakuan dalam penegakan hokum administrasi dipengaruhi oleh faham positivism yang memandang hakikat hokum tidak lain dari pada norma-norma positif dalam peraturan perundang-undangan, akhirnya hakim hanya mengedepankan kepastian hokum melalui

pendekatan legalistik formal pada ketentuan undang-undang, akibatnya dalam penegakan hukum demikian kebenaran materil yang mengandung unsure keadilan dan kemanfaatan terabaikan. Satu contoh dalam kasus konkrit ada sebuah Gambar Situasi (GS) atas nama orang lain menghalangi seseorang untuk membuat sertipikat, kemudian digugat di pengadilan tata usaha negara, pada saat pemeriksaan dipersidangan ternyata orang yang namanya tertera dalam GS tersebut sudah mengakui bahwa GS tersebut salah dan tanah yang dimaksud dalam GS tersebut bukan tanah miliknya, kemudian kantor pertanahan juga secara tidak langsung mengakui hal tersebut dan menyerahkan sepenuhnya kepada pengadilan, dari fakta hukum ini sudah jelas GS yang disengketakan tidak perlu dipertahankan dan tidak memberikan manfaat bagi siapapun, akan tetapi persoalannya adalah gugatan yang diajukan telah melewati tenggang waktu 90 (Sembilan puluh) hari, atas fakta-fakta tersebut hakim mencoba mengabaikan tenggang waktu pengajuan gugatan demi mencapai hakekat keadilan dan kemanfaatan dan akhirnya memutuskan bahwa GS tersebut dibatalkan, akan tetapi tidak semua hakim melakukan pendekatan yang sama,

putusan hakim tersebut dibatalkan oleh tingkat banding dengan alasan telah lewat tenggang waktu, pembatalan tersebut cukup beralasan karena menurut hukum acara peratur gugatan dibatasi oleh waktu.

Kelemahan penanganan sengketa pertanahan di PTUN tidak lepas dari semangat yang terkandung dalam hokum formil yaitu bertujuan sekedar pengawasan atas tindakan pemerintah bukan semangat menyelesaikan sengketa, sedangkan hokum formil tersebut menjadi acuan hakim dalam menjalankan fungsinya, ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalam hukum acara memaksa cara pandang hakim terhadap hokum itu kaku dan normative procedural dalam melakukan konkretisasi hukum, oleh karena kekakuan yang telah tertata sedemikian rupa sehingga keberanian mengambil keputusan yang berbeda dengan ketentuan normative undang-undang dapat dianggap sebagai suatu kesalahan.

2. Faktor Utama Tidak Tuntasnya Sengketa Pertanahan Di PTUN

Tidak tuntasnya peradilan tata usaha negara mengadili sengketa pertanahan timbul dari pemahaman bahwa peradilan tata usaha negara tidak berwenang mengadili "sengketa kepemilikan", dan tidak berwenang

menilai “akta jual beli” padahal kedua alasan tersebut merupakan rangkaian proses yang tidak bias dilepaskan dari keabsahan sertipikat secara materil. Jika pemahaman ini tetap dipertahankan dapat dipastikan keberadaan PTUN dalam menenagani sengketa pertanahan lebih kepada kebenaran formal bukan mengejar kemanfaatan dan keadilan masyarakat. Dari kendala di atas maka penting kiranya untuk menelusuri terlebih dahulu pengertian dan nilai-nilai hukum yang terkandung di dalam pemahaman selama ini menyangkut istilah ‘kepemilikan tanah’ dan ‘akta jual beli’ itu sendiri.

B. Pengertian ‘hak milik’

Pengertian hak milik ditemukan dalam buku II KUH Perdata yaitu pada Pasal 570 berbunyi; “Hak milik adalah hak untuk menikmati suatu barang secara lebih leluasa dan untuk berbuat terhadap barang itu secara bebas sepenuhnya, asalkan tidak bertentangan dengan undang-undang atau peraturan umum yang ditetapkan oleh kuasa yang berwenang dan asal tidak mengganggu hak-hak orang lain; kesemuanya itu tidak mengurangi kemungkinan pencabutan hak demi kepentingan umum

dan penggantian kerugian yang pantas, berdasarkan ketentuan ketentuan perundang-undangan”.

Pasal 571 KUH Perdata berbunyi; “Hak milik atas sebidang tanah meliputi hak milik atas segala sesuatu yang ada di atasnya dan di dalam tanah itu. Di atas sebidang tanah, pemilik boleh mengusahakan segala tanaman dan mendirikan bangunan yang dikehendaknya, hal ini tidak mengurangi pengecualian-pengecualian tersebut. Di bawah tanah itu ia boleh membangun dan menggali sesuka hatinya dan mengambil semua hasil yang diperoleh dari galian itu; hal ini tidak mengurangi perubahan-perubahan dalam perundang-undangan dan peraturan pemerintah tentang pertambangan, pengambilan bara, dan barang-barang semacam itu.

Pasal 572 KUH Perdata berbunyi; “Setiap hak milik harus dianggap bebas. Barang siapa menyatakan mempunyai hak atas barang orang lain, harus membuktikan hak itu”. Kemudian pada Pasal 574 KUH Perdata menyebutkan; “Pemilik barang berhak menuntut siapa pun juga yang menguasai barang itu, supaya mengembalikannya dalam keadaan sebagai mana adanya. Oleh karena buku II KUH Perdata dicabut maka

ketentuan-ketentuan tentang bumi air dan ruang angkasa termasuk 'tanah' telah dinyatakan tidak berlaku lagi, maka segala sesuatu yang menyangkut tanah tidak dapat dipertahankan dengan hukum materil dalam KUH Perdata akan tetapi harus tunduk kepada UUPA dan aturan pelaksanaannya.

Norma-norma hukum yang menunjukkan bahwa kepemilikan tanah merupakan lingkup hukum publik termasuk penentuan kepemikiannya adalah sebagai mana ditentukan dalam Pasal 4 UUPA, yaitu;

- (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 dipunyai 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, 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.

- (3) Selain hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditentukan pula hak-hak atas air dan ruang angkasa.

Pasal 9 ayat (2) UUPA menyatakan “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”. Kemudian dalam Pasal 11 UUPA menyebutkan “(1) Hubungan hukum antara orang, termasuk badan hukum, dengan bumi, air dan ruang angkasa serta wewenang-wewenang yang bersumber pada hubungan hukum itu akan diatur, agar tercapai tujuan yang disebut dalam pasal 2 ayat (3) dan dicegah penguasaan atas kehidupan dan pekerjaan orang lain yang melampaui batas”.

Batasan-batasan kepemilikan tanah juga diatur dalam peraturan pelaksana dari UUPA salah satunya sebagaimana dimaksud oleh Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara Pada Pasal

2 ayat (1) telah ditetapkan bahwa “Dengan peraturan ini kewenangan pemberian hak atas tanah secara individual dan secara kolektif, dan pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah dilimpahkan sebagian kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional atau Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota”. Kemudian dalam Pasal 3 ayat (1) telah ditetapkan bahwa “Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota member keputusan mengenai pemberian Hak Milik atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 2 (duahektar)”.

Pengertian kepemilikan yang dimaksud oleh UUPA adalah khusus mengenai ‘kepemilikan atas tanah’ dengan demikian sudah jelas dan terang bahwa kepemilikan atas tanah adalah masuk wilayah hukum publik, oleh karena sertipikat masuk kewenangan PTUN untuk menilai keabsahannya secara otomatis juga kepemilikan diwilayah hukum publik juga menjadi kewenangan PTUN bukan peradilan perdata. Kemudian apabila dicermati dari kaedah-kaedah yang terkandung dalam buku II KUH Perdata tidak menitikberatkan kepada sengketa yang ‘melahirkan hak’ akan tetapi lebih kepada sengketa yang ‘mempertahankan hak’, artinya sengketa dimana haknya sudah ada namun dikuasai

orang lain dalam suasana hukum privat, sehingga seseorang yang mengaku mempunyai hak tersebut harus dapat membuktikan alas haknya.

Contoh sengketa kepemilikan diranah hokum private adalah;

1. Orang atau hokum perdata menguasai tanah orang lain diluar hak yang ada padanya;
2. Sengketa yang timbul akibat hubungan perikatan;
3. Sengketa mengenai ganti rugi, dan lain sebagainya;

Dari contoh sengketa tersebut dapatdipahami bahwa sengketa yang diakibatkan oleh perbuatan orang baik secara melawan hokum atau pun secara ingkar janji menguasai hak orang lain, artinya orang yang merasa dirugikan tersebut telah mempunyai hak sebagai dasar gugatannya, lebih tegas lagi sengketa perdata adalah sengketa untuk mempertahankan hak dimana sebelumnya ia telah mempunyai hak. Dasar pengujiannya adalah KUH Perdata tentang perikatan dan/atau perbuatan melawan hukum.

Sedangkan sengketa kepemilikan yang timbul dalam ranah hokum public adalah sengketa untuk menentukan hak/melahirkan hak yang acuannya adalah UUPA, contohnya adalah Sengketa yang timbul akibat

penetapan suatu hak oleh negara kepada orang atau badan hukum perdata, termasuk di dalamnya adalah sengketa pemberian izin oleh Negara kepada orang atau badan hukum perdata untuk melakukan aktivitas di atas maupun di dalam permukaan bumi.

Jadi kesimpulannya hanya sengketa kepemilikan terhadap barang-barang non tanah yang dapat dipastikan menjadi wilayah hukum perdata, sedangkan sengketa kepemilikan yang objeknya tanah tidak sertamerta berada di wilayah perdata akan tetapi dilihat dari karakteristik sengketanya, karena selain diranah perdata juga ada sengketa pertanahan yang masuk wilayah administrasi (hukum publik) bahkan ada perbuatan melawan hukum diranah pidana sebagaimana diatur dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), disebut 'kejahatan pertanahan' sebab objek atau tujuannya adalah untuk menguasai tanah, seperti kejahatan terhadap penyerobotan tanah (Pasal 167 KUHP), kejahatan terhadap pemalsuan surat-surat (Pasal 263, 264, 266, dan 274 KUHP) dan kejahatan terhadap penggelapan hak atas barang tidak bergerak (Pasal 385 KUHP).

Dari uraian di atas ketikad alam suatu sengketa di PTUN terdapat sengketa kepemilikan maka hakim

hendaknya tidak sertamerta menyerahkan persoalannya keperadilan perdata. Sengketa yang timbul akibat kantor pertanahan menerbitkan sertipikat adalah sepenuhnya menjadi objek sengketa di PTUN dan diharapkan kedepan penyelesaiannya sampai tuntas, termasuk menentukan keabsahan alas hak pemohon dan semua tindakan pendahuluan yang dijadikan syarat-syarat suatu permohonan. Akan tetapi acap kali hakim tata usaha berpandangan sepotong-sepotong sehingga akta jualbeli dianggap bukan termasuk rentetan penerbitan sertipikat namun merupakan penetapan mandiri, sehingga proses penilaian terhenti manakala ada permasalahan di akta jualbeli, padahal akta jualbeli juga masuk wilayah hukum publik, karena kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pembantuan tor pertanahan dalam rangka pemberian hak, PPAT disini bukan dalam jabatannya sebagai notaries karena PPAT juga bias dari camat sebagaimana disebut dalam Pasal 5 ayat (3) PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo. Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta

Tanah, disebutkan bahwa Camat dapat diangkat menjadi PPAT oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional apabila dalam wilayah tersebut belum banyak terdapat PPAT atau formasi PPAT di wilayah Kabupaten atau Kota madya tersebut belum tertutup, dari fungsi PPAT tersebut jelas sekali bahwa kedudukan PPAT disini dalam rangka perpanjangan tangan negara untuk mengontrol khusus terhadap perpindahan hak atas tanah.

1. Akta Jual Beli

Perbuatan “jualbeli” merupakan bahagian dari hukum perikatan sebagaimana dimaksud dalam Buku III KUHPerdara, jualbeli sebetulnya merupakan persetujuan antara pihak-pihak dimana salah satu pihak bersedia melepaskan hak miliknya kepada orang lain dengan syarat-syarat tertentu. Dalam KUHPerdara perbuatan demikian apabila pihak pihak telah setuju akan akadnya maka dapat melakukan kesepakatannya itu tanpa harus melibatkan pihak ketiga, akan tetapi dalam perkembangannya untuk mencegah perbuatan melawan hukum atau perbuatan ingkar janji dari salah satu pihak terhadap objek jualbeli maka kecenderungan dilakukan secara tertulis untuk mempermudah segi pembuktian.

Syarat-syarat Terjadinya Suatu Persetujuan yang Sah menurut Pasal 1320 antara lain adalah 1. Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya; 2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan; 3. Suatu pokok persoalan tertentu; 4. Suatu sebab yang tidak terlarang. Sejalan dengan dicabutnya Buku II KUHPerdara dan menempatkan bumi dan permukaannya menjadi objek pengaturan negara, maka jualbeli terhadap bidang tanah juga tidak dapat disamakan dengan jualbeli barang tidak bergerak lainnya. Jualbeli yang objeknya tanah merupakan peralihan hak yang harus melibatkan pemerintah didalamnya, oleh sebab itu pada Pasal 6 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa: "Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan".

Untuk pendaftaran peralihan hak (balik nama sertipikat) hanya dapat dilakukan apabila ada bukti peralihannya, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 (1) dan ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah adalah sebagai berikut:

- (1) Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jualbeli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

Demikian juga dalam rangka pendaftaran tanah apabila bukti kepemilikan awal telah dialihkan kepada seseorang maka harus dapat dibuktikan dengan peralihan hak atas tanah melalui akta PPAT, dengan demikian akta PPAT tersebut merupakan rangkaian proses penerbitan sertipkat. Oleh karenanya PTUN dalam melakukan

penilaian terhadap proses penerbitan sertipikat tidak boleh terhenti/terputus oleh penentuan keabsahan akta jualbeli, karena kedudukan PPAT disini bertindak selaku pembantu Kantor pertanahan dalam rangka pendaftaran hak untuk pertama kali maupun perpindahan hak, kedudukan demikian adalah selaku Pejabat Tata Usaha Negara.

Sering muncul pertanyaan apakah akta jualbeli merupakan keputusan tata usaha negara (KTUN) atau bukan? karena PPAT dalam konteks jualbeli tidak membuat suatu keputusan akan tetapi hanya bertindak selaku lembaga pengesah saja, kemudian PPAT juga tidak mempunyai kehendak sehingga tidak termasuk tindakan sepihak, jawaban atas pertanyaan ini mungkin relevan untuk membantu keterbatasan PTUN dalam menyelesaikan sengketa tanah secara tuntas, walaupun agak berbeda dengan pemahaman yang sedang berkembang.

Pada hakekatnya ketika PPAT menanggapi permohonan dari pihak-pihak yang akan melakukan jualbeli baik dengan membuat akta maupun menolak membuat akta tindakan demikian sudah tergolong kedalam 'keputusan PPAT'. Kemudian PPAT dalam

menjalankan fungsinya tidak secara otomatis apabila ada pihak-pihak yang melakukan perjanjian jualbeli langsung di sahkan, akan tetapi PPAT harus menilai terlebih dahulu kelengkapan syarat dari si penjual dan pembeli dengan ketentuan peraturan perundang undangan, jika salah satu syarat tidak terpenuhi, misalnya; si penjual atau kuasanya tidak ada tidak hadir, isteri dari penjual kebaratan, tidak diperlihatkannya asli alas hak yang diperjualbelikan atau belum lunas pembayarannya, objek tanah yang diperjanjikan di luar daerah kerjanya, maka PPAT dapat menolak untuk membuat akta jualbeli yang dimohonkan.

Dalam PP No. 24 Tahun 1997 telah ditentukan sedemikian rupa syarat-syarat PPAT dalam membuat akta jualbeli antara lain pada Pasal 38 dan Pasal 39 antara lain sebagai berikut:

Pasal 38:

- (1) Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.

(2) Bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri.

Pasal 39:

(1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika:

- a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
- b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
 - 1) surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan KepalaDesa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagai mana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
 - 2) surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari

pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau

- c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagai mana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
 - d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisi kan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
 - e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
 - f. Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
 - g. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- (2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak pihak yang

bersangkutan beserta alasannya Penilaian PPAT terhadap dapat atau tidak dapat dibuat akta jualbeli tersebut haruslah mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan harus memperhatikan asas-asas umum pemerintahan yang baik terutama ketentuan yang diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997 jo. Permenag/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 dan PP No. 37 Tahun 1998.

Tindakan PPAT dalam menjalankan tugas dan fungsinya tersebutlah yang mestinya harus dikontrol oleh PTUN, dan bukan terhadap isi perjanjian didalamnya, dengan demikian pengesahan PPAT terhadap jual-beli telah dapat ditafsirkan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual dan final serta telah menimbulkan akibat hukum bagi yang dituju.

Kemudian PPAT tidak mempunyai kehendak dalam rangka membuat akta jualbeli, tindakan tanpa kehendak PPAT tersebut sama halnya dengan permohonan IMB dimana kedudukan Bupati/Walikota atau Dinas Tata Kota tidak mempunyai kehendak untuk itu akan tetapi atas permohonan dan karena kewajibannya maka harus ditindaklanjuti dengan mengabulkan atau menolak IMB yang dimohonkan, demikian juga penerbitan sertifikat

hak milik dalam hal ini Kantor Pertanahan tidak memiliki kehendak untuk itu akan tetapi atas dasar permohonan. Dengan kata lain PPAT dalam hal menolak atau mengesahkan akta jualbeli yang dimohonkan adalah perbuatan sepihak PPAT karena PPAT tidak terikat dengan perjanjian didalamnya.

2. Wewenang PTUN

PTUN mulai beroperasi sejak Januari tahun 1991, menyelenggarakan persidangan melayani masyarakat pencari keadilan di dalam bidang Tata Usaha Negara. Tugas utamanya adalah melakukan control dari segi hukum (yuridis) terhadap Pemerintah (penguasa), dalam pelayanannya terhadap masyarakat. Salah satu kewenangan yang dimiliki oleh PTUN adalah kewenangan untuk menghentikan berlakunya atau beroperasinya keputusan Tata Usaha Negara yang sedang disengketakan, yang disebut Putusan Penundaan.

Ketentuan ini memberikan kekuasaan yang besar sekali kepada hakim. Hakim bebas menentukan syarat syarat dalam hal-hal yang bagaimana Keputusan Tata usaha Negara itu akan ditunda atau dipertahankan. Kebebasan hakim itu bias berdampak negatif, oleh karena itu perlu rincian lebih lanjut akan arti dari Kepentingan

Pribadi Yang Mendesak dan Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan, yang menjadi dasar pengambilan keputusan penundaan itu. Perlu alasan akan arti dari kedua kepentingan itu telah dihimpun dalam penelitian ini, baik dari segi Tata Bahasa, maupun dari segi hukum. Dari segi Hukum perlu dihimpun padanannya di dalam Perundang-undangan yang lain-lainnya, yang relevan, seperti: "Hukum Pembangunan;

Hukum Rencana Umum Tata Ruang (RUTR); Hukum Lingkungan Hidup; dan sebagainya". Dalam penelitian ini telah disimpulkan bahwa : "Perbuatan-perbuatan Pemerintah Dalam Bidang-bidang Hukum Pembangunan; Hukum Rencana Umum Tata Ruang (RUTR); Hukum Lingkungan; dan Pelaksanaan Proyek proyek Pemerintah yang sudah direncanakan secara matang", adalah merupakan bagian dari Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan yang perlu dipertimbangkan. Pelaksanaan Proyek-proyek Pemerintah dimasukkan kedalam pengertian Kepentingan Umum Dalam Rangka Pembangunan oleh karena perencanaannya sudah matang, dimulai sejak dari Departemen yang bersangkutan, hingga BAPPENAS.

Pelaksanaannya pun sudah terikat dengan rencana-rencana anggaran pada RAPBN dan RAPED, sehingga apabila ditunda proyek tersebut akan terancam gagal total (anggaran hangus). Kegagalan proyek Pemerintah akan sangat merugikan semua pihak oleh karena proyek-proyek tersebut ditujukan untuk kepentingan masyarakat luas. Prinsip-prinsip yang ditemukan dalam bidang-bidang hukum tersebut diatas dapat dipedomani pada bidang-bidang hukum lain-lainnya yang belum sempat dibahas dalam penelitian ini. Akan tetapi, penolakan terhadap suatu permohonan penundaan atas dasar hal-hal yang disebutkan diatas, jangan sampai mengakibatkan Kepentingan Pribadi Yang Mendesak dari penggugat menjadi terlontar. Harus dilakukan secara manusiawi dan dipertimbangkan sedemikian rupa, hingga ada jaminan-jaminan bagi penggugat, bahwa apabila ternyata dikemudian hari Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tidak benar, Penggugat tidak terlalu dirugikan. Putusan Penundaan sangat penting artinya bagi PTUN. Masyarakat akan enggan menggunakan PTUN itu untuk memperjuangkan hak-hak yuridisnya apabila kewenangan penundaan itu tidak dimiliki oleh PTUN.

Dalam Praktek Pelaksanaan putusan Penundaan itu tidak berjalan dengan mudah. Banyak hambatan-hambatan yang dialami, terutama dari segi keputusan hakim itu sendiri dan dari segi keengganan pihak pemerintah untuk mematuhi. Putusan Penundaan yang sudah jauh memasuki areal kegiatan-kegiatan fisik (factual), cenderung untuk tidak dipatuhi. Pihak developer lebih baik memilih resiko berperkara perdata (ganti rugi) di pengadilan negeri nanti, dari pada menderita kerugian karena menghentikan proyek pembangunannya. Sifat arogansi dari pihak pemerintah, selalu berusaha untuk menghindari atau mengabaikan Putusan Penundaan. Tidak ada ketentuan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan Putusan Penundaan itu. Untuk itu, PTUN mengambil ketentuan ketentuan tentang eksekusi di dalam Undang-undang No. 5 tahun 1986 sebagai pedoman.

C. Status Hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara

1. Kepastian Hukum Bagi Para Pihak yang Memegang Tanda Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah (Sertipikat)

Kepemilikan dokumen ganda dapat terjadi ketika penerbitan girik atau sertipikat tidak konsisten dengan UUPA. Peraturan hukum itu mensyaratkan adanya sertipikat tanah dalam setiap transaksi jualbeli tanah. Girik tidak dapat dijadikan bukti jualbeli tanah karena merupakan bukti pembayaran pajak bumi dan bangunan. Namun banyak girik atau surat garapan tanah dijadikan alat bukti kepemilikan yang sah. Akibatnya timbul masalah, kasus Meruya Selatan member contoh. Jika dokumen tanah berupa hak girik dipegang PT Portanigra dan tanah tersebut berstatus sengketa, mestinya ribuan warga itu tak bias memiliki sertipikat hak milik. Mestinya BPN tidak mengeluarkan dokumen kepemilikan tanah di atas lahan yang terlibat sengketa. Tapi buktinya ribuan warga yang kini mendiami lokasi tersebut, mereka bias menunjukkan bukti-bukti kepemilikan tanah yang sah, diantaranya berupa sertipikat. PP Nomor 24 Tahun 1997, menyebutkan, setelah terbitnya sertipikat selama lima tahun dan tidak ada keberatan dari pihak mana pun, maka tidak boleh dibuat sertipikat baru atas tanah yang sama.

Nyatanya, pengadilan dalam menangani kasus tanah sering mengesampingkan PP ini. Alasannya, jika

ada bukti baru atas sebuah tanah bersertipikat, maka BPN berhak mengeluarkan sertipikat baru. Dengan demikian, sertipikat itu bukan sesuatu yang mutlak sebagai tanda kepemilikan tanah. Keluarnya Keppres 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan yang memberikan mandate kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk menyempurnakan UUPA 1960 diharapkan bias membenahi sengketa agraria yang tak pernah berakhir. Namun sengketa agraria juga terkait dengan UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah (Otda). Dalam UU ini, tanah ternyata tidak berada di tangan otoritas pemerintah pusat. Ini pula fakta yang kian menyulitkan penanganan masalah pertanahan di Indonesia⁴⁸.

Dalam setiap kasus tanah, posisi rakyat selalu lemah. Sejumlah kasus menunjukkan, rakyat biasanya tidak memiliki dokumen legal seperti sertipikat. Rakyat mengklaim tanah hanya berdasarkan kepada fakta historis belaka. Jika dengan dokumen legal seperti sertipikat pun, terkadang belum bias membuktikan kepemilikan secara sah terhadap tanahnya, apalagi hanya dengan

⁴⁸TjahyoWidianto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

mengandalkan aspek historis semata, tentu akan jauh lebih sulit untuk mendapatkan pengakuan.

Menurut ketentuan Pasal 9 ayat (2) UUPA memuat ketentuan yang menyebutkan jaminan bagi setiap individu memiliki tanah. Mengacu pada ketentuan tersebut semestinya Badan Pertanahan Nasional (BPN) dapat menerbitkan dokumen legal untuk kepentingan rakyat. Namun, kenyataan belum banyak berpihak pada rakyat. Ketidakjelasan aturan perundangan membuat posisi rakyat terpinggirkan.

Makin banyaknya, perkara sengketa tanah disebabkan pula karena masih kurangnya kesadaran atau pun pemahaman masyarakat akan undang-undang dan peraturan hukum lainnya di bidang pertanahan, kurang adanya koordinasi antar instansi yang terkait dengan masalah tanah tersebut bahkan sering tidak ada persepsi yang sama mengenai pengertian-pengertian yang terkandung dalam peraturan-peraturan pertanahan yang ada juga peraturan-peraturan di bidang pertanahan masih banyak yang perlu disempurnakan sehingga tidak menimbulkan ketidakjelasan⁴⁹. Kegiatan penyelenggaraan

⁴⁹TjahyoWidianto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Februari 2010

pendaftaran tanah pada Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 berbeda dengan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan meliputi :

1. Kegiatan yang berhubungan dengan pengumpulan data fisik antara lain:
 - a. Pengukuran
 - b. Pemetaan
 - c. Penentuan batas-batas
2. Kegiatan yang berhubungan dengan pengumpulan data yuridis yaitu menentukan pemegang hak atas tanah tersebut.
3. Penerbitan surat tanda bukti haknya yang disebut sertipikat, dalam hal isi sertipikatnya bergantung pada status desa di mana tanah tersebut ada, apabila desa tersebut sudah lengkap maka sertipikat tanah tersebut berisi surat ukur dan salinan buku tanah. Sedangkan apabila desa tersebut belum lengkap maka sertipikat tanah tersebut berisi peta situasi dan salinan buku tanah.

Pada dasarnya, karena pendaftaran tanah itu adalah semata-mata untuk memperoleh jaminan kepastian hukum dan hak, maka data-data yang diperoleh

haruslah sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dari pada status tanah tersebut. Karena itu diperlukan suatu ketelitian yang cermat dalam memperoleh, data baik dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah maupun kegiatan mengenai pemeliharannya.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah dikenal dengan istilah “ajudikasi” yang artinya adalah kegiatan yang dilakukan/dilaksanakan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali yang meliputi pengumpulan kebenaran data fisik dan data yuridis mengenai 1 (satu)/beberapa objek pendaftaran tanah untuk keperluan pendaftarannya. Jadi, menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, rangkaian kegiatan pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

1. Kegiatan Fisik

Pendaftaran/pembuktian yang pertama kali, disebut “*Initial Registration*”, sehingga tanah yang semula belum didaftar menjadi terdaftar. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, “*Initial Registration*” diselenggarakan dengan 2 (dua) cara yaitu :

- a. Pendaftaran dilakukan desa demi desa, dalam arti semua tanah yang ada di desa dikumpulkan datanya, cara ini disebut "*Systematic Initial Registration*".
- b. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengharuskan tanah yang di desa lainnya juga didaftarkan, tetapi pendaftarannya dilakukan secara "*Individual/sporadik, secara perorangan*. Cara ini dinamakan "*Individual/Sporadik Registration*".

Kegiatan-fisik dalam "*Sistematik Initial registration*" dimulai dari :

- a. Menetapkan lokasi di mana letak tanah
- b. Menetapkan batas-batasnya

Mengenai bagaimana cara menetapkan batasnya, menurut teori di berbagai negara dilakukan dengan berbagai cara menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, cara yang digunakan adalah dengan mempersilahkan pemilik tanah menunjuk sendiri di mana batas batasnya dan kemudian meminta persetujuan dari mereka yang punya tanah berbatasan. Jadi menurut peraturan batas itu ditetapkan bersama.

Bila ada perselisihan baru diajukan ke Pengadilan, keputusan Pengadilan dengan cara ini dinamakan "*Delimitasi Kontra Diktur*"⁵⁰.

c. Kemudian diberi tanda batas di setiap tanah yang ditetapkan, bias berupa besi atau beton.

d. Dilakukan pengukuran

e. Diadakan pemetaan

2. Kegiatan Yuridis

Kepastian yang dicari dalam kegiatan ini adalah "tanah tersebut haknya apa dan siapa pemegang haknya?" Cara menetapkan status tanah tersebut, yaitu :

a. Mengumpulkan data/surat/dokumen mengenai tanah tersebut yang akan memperlihatkan status tanah, kemudian ditentukan siapa pemegang haknya, setelah itu dilihat pula apakah ada hak-hak lain di atasnya.

b. Bila data-data itu sudah lengkap lalu dituangkan dalam isian dan diumumkan di Kantor Kelurahan / Kecamatan untuk member tahukan kepada masyarakat agar bias mengajukan keberatan. Apabila tidak ada yang mengajukan keberatan, data tersebut disahkan.

⁵⁰Soejono dan Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1999), hal. 71

3. Kegiatan Penerbitan Sertipikat

Penerbitan tanda bukti hak yaitu Sertipikat Hak Atas Tanah, isinya dalam "*Sistematic Initial Registration*" adalah surat ukur yang merupakan kutipan dari peta pendaftaran tanah dan salinan buku tanah. Sertipikat ini isinya tergantung dari letak tanah di desa, dalam sistem "*Sistematic Initial Registration*" letak tanah umumnya di desa lengkap, sertipikat nya berisi surat ukur dan salinan buku tanah yang ada pada 1 (satu) sampul. Sedangkan desa yang belum lengkap/desa yang belum punya peta pendaftaran yang ada hanya peta dasar. Pada mulanya sertipikat hak atas tanah berisi salinan buku tanah saja tanpa surat ukur. Dalam perkembangannya sertipikat tanpa surat ukur sering menimbulkan sengketa karena tidak adanya data petunjuk objek.

Sehubungan dengan itu kemudian dikeluarkan Keputusan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 yang menyebutkan "Sertipikat yang hanya terdiri dari salinan buku tanah harus dilengkapi dengan gambar situasi/perusahaan situasi". Ditinjau dari isi dan bentuk, gambar/peta situasi tidak ada bedanya dengan surat ukur (sama-sama menunjukkan luas tanahnya), tetapi secara

yuridis ada perbedaan yang mendasar, yaitu surat ukur yang diterbitkan dalam rangka "*Systematic Initial Registration*" adalah dokumen tanda bukti hak mengenai data fisik tanah yang bersangkutan, sebaliknya pembuatan gambar situasi tidak melalui prosedur seperti pembuatan surat ukur karena memang hanya dimaksudkan sebagai petunjuk objek bukan sebagai alat pembuktian.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sertipikat yang diterbitkan tanpa surat ukur tersebut yang hanya dilengkapi dengan gambar situasi dinamakan "sertipikat sementara", tetapi bukan berarti sertipikat ini berlaku sementara, melainkan sertipikat yang diterbitkan sementara sebelum ada surat ukur, karena belum ada peta pendaftaran tanahnya.

4. Kegiatan Pemeliharaan Data Fisik dan Data Yuridis

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah ditambah 1 (satu) yaitu pemeliharaan data fisik dan data yuridis. Menurut Pasal 36 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila

terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.

Selain system tersebut yang dijelaskan di atas, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, terdapat sistem lain yaitu "*Individual/Sporadik Initial Registration*". Tata cara pendaftaran tanah secara "*Individual Initial Registration*" yang didaftarkan adalah haknya, sehingga dalam Undang-Undang Pokok Agraria yang aturan pelaksanaannya terdapat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sering disebut sebagai "*Registration of Titles*". Pada dasarnya ada 2 (dua) cara yang dipakai untuk pendaftaran tanah secara "*Individual Initial Registration*".

Hak-hak subyek hukum atas suatu bidang tanah dengan alat bukti berupa suatu sertipikat harus dilindungi mengingat sertipikat hak atas tanah adalah bukti tertulis yang dibuat oleh Pejabat Umum yang berwenang. Oleh karenanya menurut Pasal 164 HIR dan Pasal 1866 KUH Perdata merupakan bukti otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Dalam Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

ditentukan dengan tegas bahwa sertipikat merupakan Surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sertipikat tanah adalah dokumen formal yang memuat data yuridis dan data fisik yang dipergunakan sebagai tanda bukti dan alat pembuktian bagi seseorang atau badan hukum (privat atau publik) atas suatu bidang tanah yang dikuasai atau dimiliki dengan suatu hak atas tanah tertentu. 60 60 Boedi Djatmiko, *Sertipikat dan Kekuatan Pembuktiannya*, www.tripod.com. Online internet tanggal 31 Januari 2010.

Sebutan "sertipikat" atau *certificate (ing)*, *certificaat / certifikaat (bld)*, adalah merupakan tanda pernyataan atau keterangan yang dikeluarkan atau diterbitkan oleh pejabat dan atau lembaga /institusi tertentu dengan tujuan tertentu.

Menurut kamus bahasa Indonesia disebutkan bahwa sertipikat merupakan surat keterangan (pernyataan) tertulis atau tercetak dari orang yang berwenang yang dapat digunakan sebagai bukti pemilikan atau kejadian⁵¹, sehingga makna kata sertipikat

⁵¹Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. (Jakarta : Balai Pustaka,1990), Hal. 225

tanah seperti halnya sertifikat yang lain, adalah surat bukti kepemilikan tanah. Sertipikat - sertifikat tersebut tidak akan mempunyai arti apa-apa apabila diterbitkan oleh pihak atau lembaga yang tidak mempunyai kewenangan yang diberikan Negara atau hokum untuk itu. Dengan kata lain bahwa sertipikat akan mempunyai kekuatan yuridis apabila memang diterbitkan oleh lembaga yang memperoleh kewenangan untuk itu. Dapat pula dikatakan bahwa sertipikat merupakan suatu dokumen formal yang dijadikan tanda dan instrument yuridis adanya hak kepemilikan atas suatu barang atau benda (*thing*). Dalam konsep hukum barang atau benda ini dibedakan benda bergerak (*personal property*) dan benda yang tidak bergerak (*real property*).

Hal yang sama sebagai mana disebutkan dalam kamus Black's law menyebutkan bahwa: "*certificate a document in which fact is formally attested (death certificate) "*, dalam halaman lain disebutkan: "*certificate of title a document indicating ownership of real or personal property*".Konsepsi sertipikat sebagai suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai instrument yuridis bukti kepemilikan hak atas tanah yang diterbitkan oleh lembaga Negara (pemerintah).

Menurut pendapat Boedi Harsono, sertipikat (tanah) adalah suatu surat tanda bukti hak yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah atau merupakan suatu tanda bukti bahwa seseorang atau suatu badan hukum mempunyai suatu hak atas tanah atas suatu bidang tanah tertentu⁵².

Lebih lanjut dikatakan Irawan Soerodjo, bahwa sertipikat tanah merupakan surat tanah bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Dari sini sudah dapat ditangkap bahwa makna sertipikat tanah dalam konstruksi yuridisnya merupakan suatu dokumen formal yang dipergunakan sebagai tanda dan atau instrument yuridis bukti hak kepemilikan atas tanah yang dikeluarkan oleh BPN RI (Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia) lembaga / Institusi negara yang ditunjuk dan diberikan wewenang oleh negara untuk menerbitkannya. Sertipikat sebagai tanda dan atau sekaligus alat bukti hak kepemilikan atas

⁵²BoediHarsono, *Op. Cit.* hal. 286

tanah merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI didalamnya memuat data fisik dan yuridis⁵³.

Dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, sertipikat hak atas tanah sebagai hasil akhir proses pendaftaran tanah berisi data fisik (keterangan tentang letak, batas, luas bidang tanah, serta bagian bangunan atau bangunan yang ada di atasnya bila dianggap perlu) dan data yuridis (keterangan tentang status tanah dan bangunan yang didaftar, pemegang hak atas tanah dan hak hak pihak lain, serta beban-beban lain yang berada di atasnya). Dengan memiliki sertipikat, maka kepastian hukum berkenaan dengan jenis hak atas tanah, subyek hak dan obyek haknya menjadi nyata⁵⁴. AP. Parlindungan menyebutkan bahwa sertipikat adalah salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama dengan suatu kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak⁵⁵.

Sertipikat (hak atas tanah) merupakan produk hukum yang diterbitkan oleh BPNRI yang dipergunakan

⁵³IrawanSoerodjo, *Op. Cit.* Hal. 50

⁵⁴Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Tanah: Antara Regulasi dan Implementasi*, cetakan 1, (Jakarta : Kompas, 2001). Hal. 45

⁵⁵ AP. Parlindungan, *KomentarPeraturanPemerintahTentangPendaftaran Tanah*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 1998), Hal. 50

sebagai tanda bukti dan alat pembuktian hak seseorang atau badan hukum (privat atau publik) mempunyai hak atas suatu bidang tanah. Di atas telah diuraikan yang dimaksudkan dengan itu. Selanjutnya akan diuraikan dimana diatur sertipikat itu dalam peraturan perundang-undangannya dan kekuatan yuridis sertipikat selaku dokumen dan instrument yuridis dihadapan hukum.

Kontruksi hukum sertipikat hak atas tanah dan kekuatan pembuktiannya dapat dicermati dalam beberapa ketentuan perundangan. Didalam UU (Undang-Undang) No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau disebut juga Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) di dalam Pasal 19 ayat 1 dan 2, disebutkan:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah;
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi:
 1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
 2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut:
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat;

Berdasarkan Pasal tersebut memberikan gambaran bahwa prinsip negara akan memberikan jaminan hukum dan kepastian hak terhadap hak atas tanah yang sudah terdaftar. Bahwa jaminan bukti adanya tanah yang sudah terdaftar dengan memberikan " surat tanda bukti hak" yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat". Sebagai catatan bahwa ketentuan tersebut belum menyebutkan kata "sertipikat" sebagai surat tanda bukti hak.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 tersebut maka selanjutnya dikeluarkan PP (Peraturan Pemerintah) No. 10 tahun 1961, tentang pendaftaran tanah yang selanjutnya PP ini diganti dengan PP No. 24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah. Didalam Pasal 13 ayat 3 dan 4 PP No. 10 tahun 1961, disebutkan:

1. salinan buku tanah dan surat ukur setelah dijahit menjadi satu bersama sama dengan kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria, disebut sertipikat dan diberikan kepada yang berhak;
2. sertipikat tersebut pada ayat (3) Pasal ini adalah surat tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria.

Sebutan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak baru tersebut dalam ketentuan PP tersebut. Selanjutnya didalam Pasal 1 angka 20 PP No. 24 Tahun 1997, tentang pendaftaran tanah, bahwa "sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagai mana dimaksud dalam Pasal 19 ayat 2, huruf c, Undang- Undang Pokok Agraria untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, dan Hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan".

Apabila merujuk pada Pasal 1 angka 5 PP No. 24 tahun 1997, tentang pendaftaran tanah disebutkan: "*hak atas tanah adalah hak sebagai mana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang No. 5 tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, selanjutnya disebut UUPA*".

Selanjutnya pada Pasal 16 UUPA, yaitu macam-macam hak atas tanah yakni:

Hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan dan hak-hak lain yang ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak lain yang sifatnya sementara yang disebutkan dalam Pasal 53. Dengan

demikian dapat disimpulkan kita mengenal dua macam sertipikat yakni:

1. Sertipikat hak atas tanah;
2. Sertipikat yang ada hubungan dengan hak atas tanah, yakni sertipikat HPL, tanah wakaf, hak tanggungan dan hak milik atas satuan rumah susun.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan, warga Meruya Selatan telah mengikuti semua prosedur yang telah ditentukan dalam pengajuan permohonan sertipikat hak atas tanah mereka (tanah yang disengketakan)⁵⁶.

Jaminan negara ini diberikan kepada pemilik atau pemegang sertipikat dapat diberikan karena tanah nya sudah terdaftar dalam sistem data base administrasi pertanahan negara. Dalam administrasi pertanahan dapat diketahui siapa yang menjadi pemegang haknya (pemilik bidang tanah), subyek pemegang hak atas tanahnya, obyek haknya, letak, batas dan luas nya serta perbuatan-perbuatan hukum yang dikaitkan dengan tanahnya dan beban-beban yang ada di atas obyeknya, memberikan nilai tambah ekonomi.

⁵⁶TjahyoWidianto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

Adanya sertipikat hak atas tanah pemiliknya akan terlindungi dari tindakan sewenang-wenang dari pihak lain, serta mencegah sengketa kepemilikan tanah. Dengan kata lain bahwa dengan terdaftarnya hak kepemilikan atas tanah seseorang warga masyarakat maupun badan hukum oleh negara dan dengan diterbitkan tanda bukti kepemilikan berupa sertipikat hak atas tanah, negara akan memberikan jaminan keamanan terhadap pemilikan tanah serta agar dapat dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya terhadap tanah-tanah yang belum didaftarkan maka negara tidak menjamin kepastian hukum dan haknya bagi pemilik atau yang menguasainya.

Menurut ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, sudah dinyatakan bahwa pemerintah akan memberikan jaminan perlindungan hukum dan kepastian hak atas tanah yang didaftar dengan memberikan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang "kuat", pertanyaan hukumnya adalah seberapa kuatnya sertipikat hak atas tanah yang diatur dalam Pasal tersebut?

Makna "kuat" dalam konteks sini harus disandingkan dengan makna "mutlak" (*indefesiabile*) atau tidak dapat diganggu gugat, atau ada yang mengatakan "absolut", jadi makna kuat artinya tidaklah mutlak atau

masih dapat diganggu gugat. Makna kuat inilah yang dikemudian hari atau saat ini selalu menjadikan persoalan hukum bagi pihak-pihak yang kepentingannya dirugikan. Maksudnya adalah pemahaman atas kekuatan yuridis dari sertipikat hak atas tanah yang akan dipertanyakan. Ketika dalam suatu sengketa dan peradilan dalam putusannya mencabut atau membatalkannya dan memenangkan pihak yang nota bene hanya berpegang pada alat bukti yang lain, misalnya girik atau petok.

Berkaitan dengan kekuatan pembuktian yang "kuat" sertipikat hak atas tanah ini dikatakan oleh Maria SW Sumardjono, kuat artinya "harus dianggap yang benar sepanjang tidak dapat dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti yang lain"⁵⁷. Lebih lanjut dikatakan oleh Boedi Harsono⁵⁸: "Bahwa surat-surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berarti, bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya (oleh hakim) sebagai keterangan yang benar, selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian yang lain yang membuktikan sebaliknya. Dalam hal yang demikian maka pengadilan lah yang akan

⁵⁷Maria SW, Soemardjono, *Op. Cit*, Hal. 50

⁵⁸BoediHarsono, *Op. Cit*, Hal. 488

memutuskan alat pembuktian yang benar.” dengan kata lain, dengan masih adanya peluang para pihak mengadakan tuntutan hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah dapat disimpulkan bahwa kekuatan hukum sertipikat hak atas tanah tidaklah mutlak. Pertanyaannya apakah memang demikian kekuatan yuridis sertipikat hak atas tanah yang introdusir oleh Negara kita lalu bagaimana dengan kekuatan yuridis sertipikat hak atas tanah di Negara yang lain. Jawabannya adalah tergantung dari konstruksi hukum dari system pendaftaran tanah yang diintrodusir oleh hukum negara.

Penerbitan sertipikat hak atas tanah melalui proses yang panjang telah memberikan kesempatan yang cukup pada pihak yang merasa memiliki hak atas tanah tersebut untuk melawan baik data fakta maupun data yuridis selama jangka waktu cukup yang lama. Proses yang panjang tersebut diawali dengan atau tanpa pembuatan akta oleh atau dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah⁵⁹.

Pengalihan tanah dari para pembeli awal, kepada pembeli kemudian, serta para pihak yang saat ini secara nyata

⁵⁹TjahyoWidianto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

menduduki baik secara hukum maupun konkret, telah berlangsung sesuai dengan aturan dari Pemerintah.

Para pihak yang menduduki dan memiliki hak atas tanah saat ini, di atas lahan sengketa, memiliki kepemilikan hak yang beragam seperti hak milik, hak pakai, hak guna bangunan, maupun hak tanggungan. Amar putusan MA yang menghukum Haji Juhri cs tidak dapat dieksekusi karena objek sengketa tanahnya tidak jelas. Atas dasar itu, maka sebaiknya badan peradilan untuk tidak mengeksekusi tanah di Kelurahan Meruya Selatan karena putusan MA bernomor 570 dan 2863 adalah putusan yang *nonexecuteable* (tidak dapat dieksekusi), sehingga bagi pihak BPN sendiri hal tersebut tidak menjadi masalah untuk tetap memproses segala perbuatan hukum berkaitan dengan hak atas tanah milik warga Meruya Selatan⁶⁰.

D. Bentuk Perlindungan Hukum dari Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Terhadap Para Pihak

1. Pertanggung jawaban Institusi Pemerintahan yang Menerbitkan Sertipikat Tanah yang Ternyata Bermasalah Tersebut.

⁶⁰TjahyoWidianto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

Sengketa tanah Meruya antara PT Portanigra dan H Djuhri cs berawal dari jual beli tanah pada 1972 dan 1973. Ternyata H Djuhri cs ingkar janji dengan menjual lagi tanahnya kepada pihak lain sehingga mereka dituntut secara pidana (1984) dan digugat secara perdata (1996). Gugatan perdata ada dua perkara, yaitu berdasar putusan Mahkamah Agung RI (MARI) Nomor 570 K/Pdt/1999 tertanggal 31 Maret 2000 mencakup 146 persil/girik dengan luas tanah lebih-kurang 60 ha serta putusan MARI Nomor 2863 K/Pdt/ 1999 tanggal 26 Juni 2001 mencakup 19 persil/girik dengan luas lebih- kurang 49.810 m persegi.

Sengketa tanah yang dimulai sejak lebih dari 30 tahun yang lampau bukanlah kurun waktu singkat. Selama itu sudah banyak yang berubah dan berkembang, baik penghuni, lingkungan sekitar, institusi terkait yang menangani, pasti personelnnya sudah silih berganti. Mereka merasa memiliki hak dan atau pun kewenangan. Mereka merasa telah menjalankan tugas dengan baik dan tidak mau disalahkan, tidak ingin kehilangan hak miliknya.

Situasi dan kondisi lapangan pada 1972 tentunya berbeda sama sekali dengan sekarang. Cara-cara

melakukan penilaian dan mengambil langkah langkah penindakan 30 tahun yang lalu pada saat ini telah banyak berubah. Paradigma masa lalu bahwa warga banyak yang belum memiliki sertipikat akan berhadapan dengan program sertifikasi yang member kemudahan dalam memperoleh sertipikat tanah. Girik tanah bukan lagi menjadi andalan kepemilikan hak atas tanah.

Menyalahkan aparat pemerintah daerah dan juga Badan Pertanahan Nasional dengan menyatakan bagaimana mungkin bidang- bidang tanah dalam sengketa dapat diterbitkan sertipikat merupakan cara paling mudah melemparkan tanggung jawab⁶¹. Sementara pemerintah daerah dan juga Kantor Pertanahan mengklaim tidak pernah tahu dan merasa tidak pernah diberitahu adanya sengketa atas bidang tanah yang dimohon dan kemudian diterbitkan sertipikat. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Barat tanggal 24 April 1997 mengenai hal itu antara lain menyatakan bahwa dari hasil penyitaan jaminan tersebut ternyata keadaan di atas tanah lokasi banyak berdiri bangunan perumahan milik orang lain yang bukan milik tergugat, sehingga pelaksanaan sita

⁶¹TjahyoWidianto, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Jakarta Barat, tanggal 15 Pebruari 2010

jaminan tidak didaftarkan di kantor kelurahan setempat maupun Badan Pertanahan Nasional. Sementara itu para warga Meruya yang merasa memiliki hak atas tanah yang termasuk dalam wilayah sengketa dengan dilandasi bukti bukti kepemilikan antara lain sertipikat, akta jual beli, surat kaveling, dan lain lain, tentu dengan sekuat tenaga akan mempertahankan kepemilikannya. Mereka memperoleh perlindungan hukum sebagai pihak ketiga yang beriktikad baik. Pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional harus dapat dimintai pertanggung jawaban atas terbitnya sertipikat di atas lahan sengketa.

Putusan pengadilan perdata dan pengadilan pidana yang tidak dijadikan refensi mengakibatkan proses sertifikasi tetap dapat diteruskan. Hal tersebut dapat disimpulkan dari kronologi fakta hukum berikut :

1. 1985- 1987 : Pengadilan Pidana telah menghukum Juhri Cs (tiga orang, dengan tiga berkas kasus) , atas kejahatan pemalsuan dan penggelapan girik dan kuitansi dalam proses jual beli tanah yang telah dijual sebelumnya kepada PT Portanigra;
2. Maret 1997 Hakim Pengadilan Perdata mengabulkan permohonan sita jaminan atas tanah sengketa;

3. April 1997 Hakim Pengadilan Negeri, menolak gugatan perdata PT Portanigra dengan N/O atau tidak dapat menerima gugatan, dan meminta agar gugatan diperbaiki kembali dengan memperluas pihak tergugat. Namun, sekaligus juga memutuskan untuk mengangkat atau membatalkan sita jaminan yang sebelumnya telah diletakkan pada tanah sengketa;
4. Oktober 1997, Pengadilan Tinggi memperkuat dan sependapat dengan Pengadilan Negeri;
5. Juni 2001, Mahkamah Agung menerima kasasi PT Portanigra.

Menurut penulis, akar persoalan dalam perkara ini adalah dari pengadilan dan birokrasi sendiri, sebagai berikut :

Persoalan yuridis dalam putusan ini ada dua yaitu :

1. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi pada dasarnya tidak memeriksa pokok perkara, namun mengembalikan kepada penggugat untuk memperbaiki dan melengkapi gugatan. Namun pada saat yang sama, meniadakan sita jaminan yang telah diputuskan sebelumnya. Hal inilah yang membuat Badan Pertanahan Nasional dapat memproses lanjut permohonan sertifikasi yang diajukan masyarakat. Pengadilan negeri dan pengadilan tinggi menolak

gugatan sudah benar, namun tindakan pengadilan negeri yang dikuatkan oleh pengadilan tinggi dalam mengangkat sita jaminan yang sebelumnya adalah tidak tepat. Bagaimana pengadilan dapat memutuskan untuk mengangkat sita jaminan sedangkan pokok perkaranya sendiri tidak atau belum diperiksa;

2. Amar Putusan Kasasi yang mengabulkan permohonan PT Portanigra, pada dasarnya menyatakan bahwa sita jaminan dianggap sah dan berharga, Juhri Cs melakukan perbuatan melawan hukum sekaligus wan prestasi.

Selain itu menyatakan Portanigra sebagai pemilik yang sah atas tanah sengketa berdasarkan bukti-bukti, serta menghukum Juhri Cs dan semua orang yang mendapatkan hak dari mereka untuk mengosongkan tanah tanah milik adat tersebut dan menyerahkannya dalam keadaan kosong kepada Portanigra. Putusan kasasi yang memperluas akibat putusan kepada orang-orang yang tidak merupakan pihak dalam perkara gugatan menurut penulis tidak tepat.

Dalam konstruksi hukum perdata pada Pasal 1340 dinyatakan bahwa suatu perjanjian tidak dapat membawa rugi kepada pihak-pihak ketiga, dan juga tak dapat pihak-

pihak ketiga mendapat manfaat karenanya. Putusan kasasi yang menyatakan bahwa sita jaminan adalah sah, adalah tepat. Namun memeriksa dan memutuskan gugatan dimana gugatan meliputi pihak-pihak yang tidak diikutkan sebagai tergugat serta adalah tidak tepat. Benar bahwa pihak ketiga yang berkepentingan dapat menempuh upaya hukum perlawanan atau verzet. Cara ini dibenarkan apabila akibat suatu putusan membawa akibat kepada pihak ketiga yang bukan tergugat, dan dalam pokok gugatan tidak menyinggung pihak ketiga tersebut. Dalam kasus PT Portanigra, pokok gugatannya telah meliputi pihak-pihak lain di luar Juhri Cs, namun tidak diikutkan sebagai tergugat serta.

Sedangkan persoalan yang terkait dengan birokrasi juga ada dua yaitu :

1. Dalam perkara pidana, telah diketahui bahwa terdapat pemalsuan dan penggelapan atas surat-surat jual beli yang dilakukan oleh Juhri Cs. Seyogianya aparat birokrasi di BPN harus menggunakan fakta hukum tersebut untuk tidak memproses pendaftaran tanah dan sertifikasi;
2. Birokrasi atau BPN seharusnya, dengan alasan pada bagian di atas, seharusnya tidak memproses lanjut

permohonan pendaftaran tanah dalam rangka sertifikasi tanah. Pengangkatan sita jaminan yang dilakukan oleh pengadilan negeri dan dikuatkan oleh pengadilan tinggi tidak berarti bahwa tanah tersebut tidak dalam sengketa.

Di satu sisi, Putusan pengadilan perdata yang belum mempunyai kekuatan hukum tetap, karena proses kasasi masih berjalan, digunakan oleh BPN untuk memproses lanjut sertifikasi. Di sisi lain, fakta hukum yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap di pengadilan pidana, dikesampingkan oleh BPN. Sebenarnya, kalau para pihak yang terkait mempelajari dengan cermat, yurisprudensi mengenai hal tersebut telah ada. Yurisprudensi tersebut member keseimbangan bagi para pihak dalam hal memohon proses sertifikasi. Dalam yurisprudensi MA no. 1588/K/Pdt/2001 terdapat kaedah hukum yang menyatakan sebagai berikut :
“Sertipikat tanah yang terbit terlebih dulu dari akta jual beli tidak berdasarkan hukum dan dinyatakan batal. Penerbitan sertipikat tanpa ada pengajuan dari pemilik adalah tidak sah” .

BPN sepatutnya menunda proses sertifikasi, karena tanah tersebut masih dalam status sengketa. BPN juga

tahu bahwa girik, petuk pajak atau pun Letter C yang diajukan oleh masyarakat dalam proses pendaftaran tanah dan sertifikasi bukan merupakan alat bukti pemilikan atas tanah⁶².

Berkaitan dengan pemberian hak atas tanah, maka negara mempunyai hak untuk memberikan hak atas tanah negara kepada seseorang atau badan hukum tertentu, kemudian hak-hak tersebut dimodifikasi menjadi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai atau hak pengelolaan, oleh karena itu selanjutnya negara menjamin kepada penerima hak untuk menggunakan tanah yang diberikan dengan segala akibatnya. Hak ini oleh Curzon disebut *public rights* atau hak yang ditetapkan oleh masyarakat luas dan *proprietary rights*⁶³:

a. hak-hak yang sempurna dan tidak sempurna, hak yang sempurna, yaitu hak dapat dilaksanakan melalui hukum dan hak yang tidak sempurna, yaitu hak yang diakui oleh hukum, tetapi tidak selalu dilaksanakan

⁶²Djuhaendah Hasan, *Lembaga JaminanKebendaanBagi Tanah dan Benda Lain yang Melekat Pada Tanah DalamKonsepsiPenerapanAsasPemisahanHorisontal*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 1996), hal. 211

⁶³Achmad Ali, *Ibid.*, h. 246 atauhak yang berhubungandenganmilikseseorang. Lebihlanjut Curzon mengelompokkanhak-hakitusebagaiberikut :74 74 SatjiptoRahardjo, *Op. Cit.*, h. 61-62

- oleh pengadilan, seperti hak yang dibatasi oleh daluwarsa;
- b. hak-hak utama dan tambahan, hak utama, yaitu hak yang dapat diperluas oleh hak lain dan hak tambahan, yaitu hak yang melengkapi hak-hak utama; ,
 - c. hak publik dan perdata, hak public yaitu hak yang ada pada masyarakat umumnya, yaitu Negara dan hak perdata yaitu hak yang ada pada perseorangan;
 - d. hak-hak positif dan negatif. Hak positif menuntut dilakukan perbuatan-perbuatan dari pihak tempat kewajiban korelatifnya berada, seperti hak untuk menerima keuntungan pribadi; dan
 - e. hak-hak milik dan pribadi. hak-hak milik berhubungan dengan barang-barang yang dimiliki oleh seseorang yang biasanya dapat dialihkan dan hak-hak pribadi berhubungan dengan kedudukan seseorang yang tidak pernah dapat dialihkan.

Pemberian hak atas tanah jika dikaji dari pengelompokan yang diuraikan tersebut, maka ada beberapa kelompok hak-hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara. Pemberian hak atas tanah oleh BPN dapat dikelompokan sebagai hak yang tidak sempurna, artinya hak atas tanah ini baru diakui oleh

hukum setelah penerima hak mendaftarkan surat keputusan pemberian hak atas tanahnya. Demikian pula hak yang tidak sempurna dibatasi oleh daluwarsa, artinya apabila surat keputusan pemberian hak atas tanahnya tidak dan atau lalai untuk didaftarkan, maka surat keputusan tersebut kadaluwarsa karena batas waktunya.

Pemberian hak atas tanah oleh BPN dapat dikelompokkan sebagai hak publik, artinya setiap orang atau badan hukum dapat mengajukan permohonan untuk memperoleh hak atas tanah meskipun tanah yang dimohonkan itu tanah negara. Berbeda halnya dengan hak milik, tanah yang dimohonkan hak nya itu harus ada hubungan milik dengan pemohon, sedangkan orang lain yang tidak ada hubungan kepemilikan dengan tanah tidak dapat bertindak sebagai pemohon.

Dalam kaitannya dengan itu, Knottenbelt menulis bahwa hak itu memberikan kenikmatan dan keleluasaan kepada individu dalam melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban, oleh karena itu yang menonjol, ialah segi aktif dalam hubungan hukum itu, yaitu hak. Apabila hukum sifatnya umum, karena berlakunya bagi setiap orang, maka hak

dan kewajiban itu sifatnya individual, melekat pada individu⁶⁴.

Relevan dengan tulisan Knottenbelt, disatu sisi penerima hak atas tanah dari negara memperoleh kenikmatan dan keleluasaan dalam menggunakan hak haknya, namun disisi lain ia mempunyai kewajiban terhadap tanah yang diberikan oleh negara dan kewajiban ini sebagai pembatas dalam mempergunakan haknya. Dalam hal yang demikian itu Boedi Harsono menulis bahwa konsepsi hukum tanah nasional hak-hak atas tanah bukan saja hanya berisikan wewenang, melainkan sekaligus juga kewajiban untuk memakai, mengusahakan, dan memanfaatkannya⁶⁵. Masyarakat, dan para pihak lainnya yang dalam proses jual beli tanah adalah dengan itikad baik, akan dirugikan dengan adanya persoalan tersebut. Upaya hukum bagi masyarakat yang dirugikan dari kasus ini adalah antara lain:

1. Melakukan perlawanan (*verzet*) atas putusan mahkamah agung;
2. Melakukan gugatan perdata kepada Juhri Cs;

⁶⁴Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta : Liberty, 1986), Hal. 39

⁶⁵Boedi Harsono, *Op. Cit.*, Hal. 286

3. Melakukan gugatan tata usaha negara kepada Badan Pertanahan Nasional;
4. Mencari dengan cara sendiri-sendiri upaya perdamaian atau upaya lain untuk mempertahankan hak-haknya.

Cita-cita hukum yang baik adalah untuk mendapatkan keadilan dan kepastian hukum. Apabila ada pertentangan antara kepastian hukum dengan keadilan, maka unsur keadilan harus dikedepankan dan dimenangkan. Kepastian hukum adalah sebuah falsafah positivism dimana untuk mendapatkan titik temu antara para pihak yang kepentingannya berbeda-beda, maka harus dicari suatu rujukan yang telah disepakati, dilegalkan dan diformalitaskan serta *enforceable* oleh aparat hukum sebagai penjelmaan dari kedaulatan birokrasi negara.

Tetapi manakala, dengan saluran formal yang mengedepankan kepastian hukum tidak mencerminkan adanya keadilan, maka pencari keadilan akan menemukan caranya sendiri untuk mendapatkan keseimbangan antara keadilan dan kepastian hukum. Kepastian hukum yang ideal adalah hukum yang member keadilan. Namun manakala keadilan tersebut tidak ditemukan lewat saluran formal, akan terjadi apatisme

hukum, yang bahkan pada titik ekstrim akan dapat menjelma menjadi chaos karena masing-masing pihak akan mencari, menafsirkan dan menegakkan keadilan menurut persepsinya masing-masing.

Fenomena yang demikian ini, sebenarnya telah dikaji dalam satu aliran hukum post modernisme yang bernama *critical legal studies*. Menurut pendapat Munir Fuady mencatat, aliran *critical legal studies* merupakan suatu aliran yang bersikap anti liberal, anti objektivisme, anti formalisme, dan anti kemapanan dalam teori dan filsafat hukum, yang dengan dipengaruhi oleh polapikir *post modern*, secara radikal mendobrak dan menggugat kenetralan dan keobjektifan peran dari hukum, hakim, dan penegak hukum lainnya terutama dalam hal keberpihakan hukum dan penegak hukum terhadap golongan yang kuat/ mayoritas/ berkuasa/ kaya dalam rangka mempertahankan hegemoninya, serta menolak unsure kebenaran objektif dari ilmu pengetahuan hukum, serta menolak kepercayaan terhadap unsur keadilan, ketertiban dan kepastian hukum yang dihasilkan lembaga-lembaga formal negara⁶⁶.

⁶⁶ Munir Fuady, *Filsafat dan Teori Hukum Post Modern*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2005), hal.7

Kasus tanah di Meruya Selatan yang menjadi pembahasan tesis ini adalah contoh nyata. Masyarakat, yang menurut hukum harus dilindungi sebagai pembeli beritikad baik, ternyata tidak mendapatkan perlindungan itu. Ketika pengadilan negeri yang memperoleh legitimasi formal dari negara akan mengeksekusi suatu putusan mahkamah agung, kalangan masyarakat justru tidak menerimanya. Bahkan dukungan *non legal* diperoleh baik dari institusi parlemen, pemda maupun badan-badan kenegaraan lainnya seperti komisi komisinasional yang bergerak di bidang advokasi kepentingan masyarakat. Ini sesungguhnya adalah sebuah ironi di negara yang berdasarkan hukum, dimana tidak ada kepercayaan kepada lembaga dan pranata hukum yang ada.

BAB IV

PENUTUP



A. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa :

Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang menyelesaikan sengketa hak atas tanah. Akta jual beli sebagai akta PPAT merupakan rangkaian proses penerbitan sertipikat. Kedudukan PPAT dalam menerbitkan akta jual beli bertindak pejabat publik yang membantu Kantor pertanahan dalam rangka pendaftaran hak untuk pertama kali maupun perpindahan hak. PPAT tidak mempunyai kehendak dan tindakannya senantiasa berpedoman dan berdasarkan pada kewenangan hukum publik, antara lain berdasarkan pada PP No. 24 Tahun 1997, Permenag/Ka. BPN No. 3 Tahun 1997 dan PP No. 37 Tahun 1998. Dengan demikian tindakan PPAT dalam menerbitkan akta jual beli adalah selaku Pejabat Tata Usaha Negara, maka akta-jual beli yang dikeluarkan PPAT juga dapat dimasukkan dalam kompetensi PTUN.

Status hukum Sertipikat Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara .

Kepastian hukum bagi para pihak yang memegang tanda bukti kepemilikan hak atas tanah (sertipikat) yang telah memperoleh penguatan putusan dari Mahkamah Agung, tampaknya tidak dapat diperoleh secara utuh, karena :

- a. Beberapa upaya hukum yang lain, seperti *verzet* maupun peninjauan kembali masih terbuka;
- b. Sebagian terbesar kalangan di masyarakat mempunyai persepsi berbeda dan menganggap bahwa putusan pengadilan tersebut tidak mencerminkan asas keadilan Perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi para pihak yang memegang tanda bukti kepemilikan hak atas tanah (sertifikat), juga tidak utuh, karena :
- c. Pemegang sertifikat hak milik, diabaikan haknya untuk diikutkan sebagai pihak turut tergugat, dan hanya dibuka upaya hukum melalui *verzet*;
- d. Proses perolehan sertifikat yang bermasalah menimbulkan potensi gugatan di kemudian hari

Bentuk perlindungan hukum dari putusan Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap para pihak. Pertanggung jawaban institusi pemerintahan yang menerbitkan sertipikat tanah yang ternyata bermasalah tetap dapat diminta pertanggung jawaban perdata,

dan tuntutan ganti rugi. Masyarakat, yang menurut hukum harus dilindungi sebagai pembeli beritikad baik, ternyata tidak mendapatkan perlindungan itu. Ketika pengadilan negeri yang memperoleh legitimasi formal dari negara akan mengeksekusi suatu putusan mahkamah agung, kalangan masyarakat justru tidak menerimanya. Bahkan dukungan *non legal* diperoleh baik dari institusi parlemen, pemda maupun badan-badan kenegaraan lainnya seperti komisi-komisinasional yang bergerak di bidang advokasi kepentingan masyarakat. Ini sesungguhnya adalah sebuah ironi di Negara yang berdasarkan hukum, dimana tidak ada kepercayaan kepada lembaga dan pranata hukum yang ada.

B. Saran

Sengketa pertanahan yang muncul dalam masyarakat tidak selamanya dapat diselesaikan melalui mediasi bahkan sebagaimana diungkapkan di awal tulisan cukup banyak perkara pertanahan yang masuk ke Pengadilan dibandingkan dengan perkara-perkara lain khususnya dalam lingkungan peradilan umum, karena itu upaya membenahi pranata peradilan untuk menangani kasus-kasus pertanahan secara tuntas.

Hendaknya wewenang BPN dibatasihanya pada menemukan dan menentukan kriteria cacat hukum administrasi saja, sedangkan proses penyelesaian pembatalannya tetap diajukan melalui Badan Peradilan Tata Usaha Negara. Anotasinya, semua sengketa hukum antara pihak-pihak penyelesaiannya merupakan wewenang Badan Peradilan;

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad Ali. 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana
- Ali. Achmad Chomzah. 2005. *Seri Hukum Pertanahan III Penyelesaian Sengketa Hak Atas Tanah dan Seri Hukum Pertanahan IV Pengadaan Tanah Instansi Pemerintah*. Jakarta: Prestasi Pustaka,
- Anonim. *Pejelasan Umum UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*, Jakarta, Sinar Grafika Offset, Cetakan ketujuh, Maret 2012
- AP. Parlindungan. 2010. *Pendaftaran Tanah Tanah dan Konfersi hak milik atas tanah menurut UUPA*, Bandung: Alumni
- Bachtiar Effendie. 2006. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Dan Peraturan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni.
- Boedi Harsono. 2005. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan.
- , 2005, *Hukum Agraria Indonesia Jilid 1*, Jakarta: Djambatan.
- Dust Ningky. *Aspek Penyelesaian Sengketa Sertipikat Ganda Atas Tanah Pasca Kerusakan Di Kec. Sirimau Kota Ambon*,
<http://ppsgmmi.blogspot.com/2008/05/skripsi.html>, tanggal 10 Januari 2011.
- Edi Prajoto, 2006. *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara Dan Badan Pertanahan Nasional*. Bandung: CV. Utomo.

- Hasan Warga kusumah. 2009. *Hukum Agraria I*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Irawan Soerodjo. 2003. *Kepastian Hukum Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola
- Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Syafaat. 2006 *Dari Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- K. Wantjik Saleh. 2011 *Hak Anda atas Tanah*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Lili Rasjidi. 1985. *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu*. Bandung: Remaja Rosda karya.
- Muhammad Yamin dan Rahim Lubis, 2004. *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2005 *Penelitian Hukum*. Jakarta:Kencana Prenada Media Group.
- Rusmadi Murad. 2009. *Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah*. Bandung: Mandar Maju.
- Sarjita. 2009. *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*. Yogyakarta:Tugu jogja Pustaka.
- Shidarta. 2013. *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*. Jogjakarta: Genta Publishing.
- Sudjito. 2007.*Prona Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah yang bersifat Strategis*, Yogyakarta: Liberty.
- Urip Santoso. 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana.

TENTANG PENULIS



Manan, SH., MH. Lahir di Blitar, 09 Maret 1961. Sekarang Dosen Fakultas Hukum UM Jember Profesi Advokat. Jenjang Pendidikan: SD - SMA di Blitar, S1 : Fakultas Hukum UM Jember, S2 : PascaSarjana Universitas Jember.

Pengalaman Penelitian

- Penyelesaian sengketa tanah melalui Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Peranan Resort Polisi Hutan (RPH) dalam mengamankan Aset Perhutani di Kabupaten Jember.
- Kedudukan Anak Dalam Waris Islam Setelah Berlakunya Inpress Nomor 1 Tahun 1991.

Pengalaman Pengabdian

- Sosialisasi Urgensi Pencatatan Perkawinan.
- Sosialisasi Proses Sertifikat Tanah.
- Sosialisasi Perlindungan Perempuan Dari Kekerasan.

Pengalaman Menjadi Pemateri

- Seminar Nasional Optimalisasi Komisi Kejaksaan Republik Indonesia Dalam Meningkatkan kinerja Kejaksaan di Universitas Jember tahun 2017.
- Pelatihan Paralegal Se-Wilker Jember, di Pimpinan Wilayah Aisyiyah Jember tahun 2018.