

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Sertipikat tanah sebagai surat keterangan tanda bukti kepemilikan atas sebidang tanah atau pemegang hak atas sebidang tanah, serta yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat dan sah. Dengan terbitnya sertifikat hak atas tanah sudah menerangkan bahwa seseorang mempunyai hak atas sebidang tanah tersebut. Selain sebagai tanda kepemilikan yang sah, sertifikat tanah juga dapat dijadikan sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan sebidang tanah, bisa juga dibuktikan di depan pengadilan bahwa sertifikat tanah yang dipersengketakan tersebut adalah tidak benar atau tidak sah.¹

Dalam rangka menjamin kepastian hak dan kepastian hukum atas Tanah, Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, sebagaimana yang telah diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, antara lain:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

¹ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksananya*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 25.

- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal 19 yakni :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebaga alat pembuktian yang kuat.
- 3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas, sosial, ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraan, menurut pertimbangan menteri Agraria.²
- 4) Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran diseluruh Indonesia, yang sekaligus merupakan dasar hukum bagi pelaksana pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Untuk itu maka setiap hak-hak atas tanah yang tersurat dalam UUPA harus didaftarkan sesuai peraturan perundang-undangan.

Untuk melakukan pendaftaran tanah sesuai aturan yang berlaku sebagaimana yang telah di muat oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

² Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 *Tentang Pokok - Pokok Agraria*

tentang undang-undang pokok agraria Pasal 19 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 (selanjutnya disebut PP No 10/1961) tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang di lakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang meliputi (i) pengumpulan, (ii) pengolahan, (iii) pembukuan, dan (iv) penyajian serta (v) pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk (iv) pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya,(Pasal 1 angka(1) PP No.24/ 1997).³

Pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negatif tetap, dan mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat,(Pasal 19 ayat (2) huruf c, Pasal 23 ayat (2) Pasal 32 ayat (2) dan Pasal 38 ayat (2) UUPA).⁴

Dalam kaitannya dengan hal tersebut untuk mempunyai sertifikat pertama kali memerlukan dokumen-dokumen awal yang diterbitkan oleh kelurahan. Kelurahan memberikan surat keterangan yang berisi Copy Letter C, Surat Keterangan Tidak Sengketa, Surat Keterangan Riwayat Tanah, dan Surat

³ Florianus SP Sangun,*Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media,Jakarta, 2007, h1m.4.

⁴ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah...,Op.Cit*, hlm.1.

Keterangan Tanah secara Sporadik. Syarat-syarat itu merupakan syarat pendaftaran tanah ke Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mana guna penerbitan sertifikat.

Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana tercantum pada Pasal 47 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan yang telah dirubah dengan Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut UU PTUN) mengatur bahwa Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki tugas dan wewenang untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Tugas dan wewenang pengadilan yang diberikan oleh undang-undang itu menunjuk kan bahwa pada dasarnya Pengadilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk memeriksa, memutus dan menyelesaikan seluruh sengketa yang berkaitan dengan terbitnya Keputusan Tata Usaha Negara.⁵

Seperti halnya dapat kita lihat di salah satu kasus dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 11/G/2000/PTUN-BDG yang mengabulkan gugatan pemohon dengan alas bukti surat keterangan kelurahan dan majelis hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung mengabulkan gugatan yakni membatalkan surat keterangan kelurahan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas penulis meyakini adanya masalah hukum dengan dibatalkannya surat keterangan dari kepala kelurahan oleh PTUN maka

⁵ Rozali Abdullah, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, 2001, Jakarta, h1m.10.

bagaimana dengan kedudukan sertifikat yang telah diterbitkan oleh BPN. Maka penulis tertarik untuk menuangkannya dalam bentuk skripsi dengan judul :

“Kepastian Hukum Sertipikat Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Syarat Penerbitannya Dari Kepala Kelurahan Dibatalkan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara”

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan skripsi ini adalah:

1. Bagaimana kepastian hukum sertipikat sebagai keputusan pejabat tata saha negara sehubungan dengan adanya pembatalan surat keterangan kelurahan yang menjadi syarat penerbitan sertipikat untuk pertama kali oleh Pengadilan Tata Usaha Negara ?
2. Bagaimanakah akibat hukum dibatalkannya surat keterangan kelurahan sebagai syarat penerbitan sertipikat untuk pertama kali oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap pemegang hak dalam sertipikat atas bidang tanah ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum sertipikat sebagai keputusan pejabat tata usaha negara sehubungan dengan adanya pembatalan surat keterangan kelurahan yang menjadi syarat penerbitan sertipikat untuk pertama kali oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Untuk mengetahui akibat hukum dibatalkannya surat keterangan kelurahan sebagai syarat penerbitan sertipikat untuk pertama kali oleh Pengadilan Tata Usaha Negara terhadap pemegang hak dalam sertipikat atas bidang tanah.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang baik dari segi teoritis maupun segi praktis, sebagai berikut :

1. Secara teoritis, menjadikan sumbangan dalam mengkaji dan mengembangkan pengetahuan hukum umumnya di bidang Hukum Tata Negara dan khususnya mengenai kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara dalam memutus perkara pertanahan.
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran bagi lembaga negara khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dalam mengkaji permasalahan terkait kedudukan hukum sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang syarat penerbitannya dari kepala kelurahan.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia merupakan salah satu Negara yang berlandaskan atas hukum (*Rechtstaat*) sesuai dengan UUD 1945 Pasal 1 ayat (3), (*Negara Indonesia adalah Negara hukum*) dalam arti bahwa segala sesuatu yang ada di

Negara Indonesia dalam bentuk apapun sudah diatur dalam undang-undang atau aturan yang berlaku.

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa :“Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*).⁶ Sebagai Negara hukum tentunya segala sesuatunya harus berlandaskan hukum, baik dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat, maupun rakyat dengan rakyat. Hal ini bertujuan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa terhadap rakyat.

Soerjono Soekanto menyatakan bahwa :

“Hukum secara sosiologis adalah penting, dan merupakan suatu lembaga kemasyarakatan (*social institution*) yang merupakan himpunan nilai-nilai, kaidah-kaidah dan pola-pola perikelakuan yang berkisar pada kebutuhan-kebutuhan pokok manusia.”⁷

Negara Kesatuan Republik Indonesia juga merupakan suatu negara yang berdaulat penuh berlandaskan Pancasila dan UUD 1945 dan dibentuk berdasarkan semangat kebangsaan (nasionalisme) oleh bangsa Indonesia dengan tujuan yaitu :

“Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia

⁶Endra Yudha, *Negara Indonesia Sebagai Negara Hukum*, <http://feelinbali.blogspot.co.id/2013/04/negara-indonesia-sebagai-negara-hukum.html>, diunduh pada Rabu 20 Desember 2017, pukul 10.50 Wib.

⁷ Soerjono Soekanto, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Edisi I, Cet.8., PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 3.

berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.’’⁸

Salah satu hal yang melandasi kerangka pemikiran ini adalah tercantum di Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 yakni “Bumi dan air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat” demikian bunyi Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Berdasarkan bunyi Pasal 33 tersebut dapat dipahami bahwa segala tanah air Indonesia berada di bawah kekuasaan negara, dan sebagai konsekuensinya negara berkewajiban untuk mempergunakan tanah air tersebut bagi kemakmuran rakyatnya. dalam melaksanakan hal tersebut dibidang pertanahan dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang-Undang ini merupakan unifikasi Hukum pertanahan.

Tanah memang menjadi hal penting dalam kehidupan manusia, untuk itu penting diatur keberadaannya, dan negara sebagai penguasa tanah bertanggungjawab untuk membuat peraturan tentang pertanahan tersebut. maka setelah Indonesia merdeka dan situasi politik agak normal, pada tanggal 24 September 1960 disusunlah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian dikenal dengan Undang Undang Pokok Agraria (UUPA).⁹

Menurut Subekti, UUPA dimaksudkan untuk mengadakan Hukum Agraria Nasional yang berdasarkan hukum adat tentang tanah, dengan kelahiran UUPA maka tercapailah suatu keseragaman mengenai hukum tanah,

⁸ Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Ke-4

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaanya*, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm.46.

sehingga tidak ada lagi hak atas tanah menurut hukum Barat disamping hak atas tanah menurut hukum adat.¹⁰ Berkaitan dengan itu maka secara mendetail pendaftaran di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Maka dari itu pendaftaran tanah dilakukan pertama kali di Kelurahan yang mana kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan merupakan wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang Lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil. Dalam kaitan dengan pendaftaran tanah maka lurah sebagai pembuat Surat Kepemilikan Tanah (SKT) untuk menegaskan riwayat tanah yang mana itu adalah syarat penerbitan sertifikat dari Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disingkat BPN).¹¹

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disingkat BPN RI adalah Lembaga Pemerintah non Kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang mempunyai tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional mempunyai

¹⁰ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Intermasa, Jakarta, 1985, hlm.93.

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm.71.

tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral.

Badan Pertanahan nasional yaitu sebuah lembaga pemerintah non departemen di bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006 jo Peraturan Pemerintah Nomor 85 Tahun 2012, Pasal 1 ayat (1) dan (2), menjelaskan bahwa : Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada presiden. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh kepala.

Tujuan dibentuknya BPN adalah untuk membuat sistem pengelolaan masalah pertanahan di Indonesia ,dasar pembentukan BPN adalah keputusan Presiden No.26 Tahun 1988. Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri pun di ubah menjadi lembaga pemerintah non departemen untuk menjadi lembaga ini, kemudian sebagai panduan operasional BPN, pimpinan lembaga ini mengeluarkan SK No. 11/KBPN/1988 *jo* keputusan kepala BPN No. 1 tahun 1989 tentang organisasi dan tata kerja BPN dipropinsi dan kabupaten/kotamadya.

Tugas BPN adalah mengelolah dan mengembangkan administrasi pertanahan, baik berdasarkan UUPA maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan penggunaan, penguasaan, pemeliharaan tanah, pengurusan hak-hak atas tanah. Pengurusan dan pendaftaran tanah, dan hal-hal

lainnya yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.

Sedangkan fungsi dari BPN adalah merumuskan kebijakan dan perencanaan penguasaan dan pengurusan tanah; merumuskan kebijakan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip tanah mempunyai fungsi social; melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta pendaftaran tanah; melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah; melaksanakan penelitian dan pengembangan dibidang pertanahan serta pendidikan dan pelatihan pegawai dan hal-hal yang ditetapkan oleh Presiden.

BPN mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak.

Dalam era keterbukaan sekarang setiap aspek pelayanan harus jelas dasar hukumnya dan transparan. untuk meminimalkan sengketa pertanahan maka peran yang dimainkan BPN sebagai pelayanan masyarakat antara lain:

1. Menelaah dan mengolah data dan untuk menyelesaikan perkara dibidang pertanahan.
2. Menampung gugatan-gugatan, menyiapkan bahan memori jawaban, menyiapkan memori banding, memori/kontra memori kasasi, memori/kontra memori peninjauan kasasi atas perkara yang diajukan melalui peradilan terhadap perorangan dan badan hukum yang merugikan Negara.

3. Mengumpulkan data masalah dan sengketa pertanahan.
4. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan mengenai keputusan penyelesaian sengketa atas tanah.
5. Menelaah dan menyiapkan konsep keputusan pembatalan hak atas tanah yang cacat administrasi dan berdasarkan kekuatan putusan.

Setelah adanya pembentukan badan yang bergerak di bidang pertanahan, maka diwajibkan kepada seluruh penduduk atau masyarakat Indonesia untuk melakukan pendaftaran tanah. Sesuai aturan yang berlaku sebagaimana yang telah di muat oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang pokok - pokok agraria atau yang sering di singkat UUPA pasal 19 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 (PP No 10/1961) tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah di ubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang di lakukan pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang meliputi (i) pengumpulan, (ii) pengolahan, (iii) pembukuan, dan (iv) penyajian serta (v) pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk (iv) pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya,(pasal 1 angka(1) PP No.24/ 1997).¹²

¹² Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2011 Tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan

Berdasarkan uraian di atas maka setelah syarat penerbitan dari kelurahan sudah lengkap maka di teruskan ke BPN setempat untuk diuruskan pembuatan sertifikat yang mana salah satu tugas BPN adalah menerbitkan sertifikat sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah yang sah bagi subjek hukum dan merupakan suatu kepastian hukum bagi pemilikinya.

Menurut kamus besar bahasa Indonesia, Sertipikat adalah akta, surat keterangan, surat tanda. Memperjelas pengertian umum di atas, Peraturan Peundang-undangan Republik Indonesia mengenai pertanahan memberikan pengertian yang lebih jelas dan sah yaitu menurut Pasal 1 ayat (20) Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Tentang Pendaftaran Tanah memberikan pengertian bahwa Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.¹³

Sertipikat adalah surat tanda bukti yang terdiri salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul dijilid menjadi satu yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan. Sertifikat diterbitkan untuk

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Hak_atas_tanah diunduh pada hari kamis tanggal 15 februari 2018 pukul 14.30

kepentingan pemegang hak yang bersangkutan sesuai dengan data fisik dan data yuridis yang telah didaftar dalam buku tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1).¹⁴ Sertipikat hanya boleh diserahkan kepada pihak yang namanya tercantum dalam buku tanah yang bersangkutan sebagai pemegang hak atau kepada pihak lain yang dikuasakan olehnya. Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut.¹⁵

Dari sekian banyak permasalahan dalam pertanahan lebih dinominasi sengketa yang berorientasi pada sertipikat. Seperti kita ketahui bersama bahwa, sertipikat merupakan surat resmi yang dibuat dan dikeluarkan oleh pemerintah untuk memberikan kepastian terhadap status kepemilikan tanah, dan juga berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat tanah merupakan output atau produk dari pada Badan Pertanahan yang bersifat konkrit, individual dan final.

¹⁵ Abu Daud Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm. 56.

Berkaitan dengan itu maka keberadaan Peradilan Tata Usaha Negara dengan konsep negara hukum (*rechtstaat*), PTUN lahir dalam landasan Negara Hukum. Berdasarkan konsep Negara Hukum atau Negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat atau the rule of law*) yang mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, semuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.¹⁶

Dalam pengertian konsep hukum, negara atau pemerintah (dalam arti luas) harus menjamin tertib hukum, menjamin tegaknya hukum dan menjamin tercapainya tujuan hukum.¹⁷ Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan atas ketertiban ini syarat pokok untuk suatu masyarakat yang teratur. Untuk mencapai ketertiban dibutuhkan kepastian hukum dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat.¹⁸ Kepastian hukum dalam masyarakat dibutuhkan demi tegaknya ketertiban dan keadilan. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan setiap anggota masyarakat akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keberadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana kekacauan sosial.¹⁹

¹⁶ Sudikno Mertokusomo, *Penemuan Hukum*, liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 40.

¹⁷ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 2010, hlm. 63.

¹⁸ Otje. H.R. Salman dan Eddy Damian, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 9.

¹⁹ Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 76.

Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan kemudian diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) menurut ketentuan Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 *jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat kongkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.²⁰

Dari rumusan pasal tersebut, ternyata KTUN yang merupakan dasar lahirnya sengketa Tata Usaha Negara (TUN) mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:

²⁰ Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 *Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 160)

- a. Penetapan tertulis;
- b. Dikeluarkan oleh Badan/ Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. Berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara;
- d. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- e. Bersifat kongkrit, individual dan final; dan
- f. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Menurut Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/ Pejabat TUN, baik pusat maupun daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu KTUN untuk menilai dan menentukan apakah suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi itu bertentangan dengan hukum atau tidak.

Adapun Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengenai pendaftaran tanah yakni perihal kewenangan kegiatan pendaftaran tanah. Bagian Kesatu Kewenangan Penandatanganan Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur. Kepala BPN sebagai pejabat tata usaha negara karena dapat mengeluarkan keputusan tata usaha negara atau biasanya disebut *Beschikking*.

Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), menurut Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, didefinisikan sebagai berikut:

“Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.”

Rumusan Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tersebut memiliki elemen-elemen utama sebagai berikut :

1. Penetapan tertulis;

Pengertian penetapan tertulis adalah cukup ada hitam diatas putih karena menurut penjelasan atas pasal tersebut dikatakan bahwa “form” tidak penting bahkan nota atau memo saja sudah memenuhi syarat sebagai penetapan tertulis.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;

Pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dirumuskan dalam Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, yang menyatakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penjelasan atas Pasal 1 angka 1 menyatakan yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif.

Jika kita mendasarkan pada definisi Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diatas, maka aparat pemerintah dari tertinggi sampai dengan terendah mengemban 2 (dua) fungsi, yaitu:

a. Fungsi memerintah (*bestuurs functie*)

Kalau fungsi memerintah (*bestuurs functie*) tidak dilaksanakan, maka roda pemerintahan akan macet.

b. Fungsi pelayanan (*vervolgens functie*)

Fungsi pelayanan adalah fungsi penunjang, kalau tidak dilaksanakan maka akan sulit mensejahterakan masyarakat. Dalam melaksanakan fungsinya, aparat pemerintah selain melaksanakan undang-undang juga dapat melaksanakan perbuatan-perbuatan lain yang tidak diatur dalam undang-undang. Mengenai hal ini Philipus M. Hadjon menerangkan bahwa pada dasarnya pemerintah tidak hanya melaksanakan undang-undang tetapi atas dasar *fries ermessen* dapat melakukan perbuatan-perbuatan lainnya meskipun belum diatur secara tegas dalam undang-undang. Selanjutnya Philipus M. Hadjon menambahkan bahwa di Belanda untuk keputusan terikat (*gebonden beschikking*) diukur dengan peraturan perundang-undangan (hukum tertulis), namun untuk keputusan bebas (*vrije beschikking*) dapat diukur dengan hukum tak tertulis yang dirumuskan sebagai "*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*" (abbb). Pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara janganlah diartikan semata-mata secara struktural tetapi lebih ditekankan pada aspek fungsional.

3. Tindakan hukum Tata Usaha Negara;

Dasar bagi pemerintah untuk melakukan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan. Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni atribusi, delegasi dan mandat akan

melahirkan kewenangan (*bevoegdheit, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subyek hukum (orang atau badan hukum). Pada uraian diatas yang dimaksud dengan atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan (Pasal 1 angka 6 Nomor 5 Tahun 1986 menyebutnya: wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan). Delegasi adalah pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada, yang menurut Prof. Muchsan adalah pemindahan/pengalihan seluruh kewenangan dari delegans (pemberi delegasi) kepada delegataris (penerima delegasi) termasuk seluruh pertanggungjawabannya. Mengenai mandat Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihntanganan kewenangan. Sedangkan Prof. Muchsan mendefinisikan mandat adalah pemindahan/pengalihan sebagian wewenang dari mandans (pemberi mandat) kepada mandataris (penerima mandat) sedangkan pertanggungjawaban masih berada ditangan mandans.

4. Konkrit, individual dan Final;

Elemen konkrit, individual dan final barangkali tidak menjadi masalah (cukup jelas). Unsur final hendaknya dikaitkan dengan akibat hukum. Kriteria ini dapat digunakan untuk menelaah pakah tahap dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara berantai sudah mempunyai kualitas Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN). Kualitas itu ditentukan oleh ada-tidaknya akibat hukum.

KTUN bersifat *Konkrit* berarti objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Dalam hal apa dan kepada siapa keputusan itu dikeluarkan, harus secara jelas disebutkan dalam keputusan. Atau dalam rumusan lain, objek dan subjek dalam keputusan harus disebut secara tegas.

KTUN bersifat *individual* artinya tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Kalau yang dituju lebih dari seorang, tiap-tiap nama orang yang terkena disebutkan. Tindakan Tata Usaha dalam menyatakan kehendaknya- dengan maksud terjadi perubahan pada lapangan hukum publik yang bersifat umum, seharusnya dituangkan dalam bentuk Peraturan (*regeling*).

KTUN bersifat *final* berarti sudah definitif sehingga dapat menimbulkan akibat hukum. Ketetapan yang masih memerlukan persetujuan instansi atasan atau instansi lain belum bersifat final sehingga belum dapat menimbulkan suatu hak atau kewajiban pada pihak yang bersangkutan.

5. Akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Elemen terakhir yaitu menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata membawa konsekuensi bahwa penggugat haruslah seseorang atau badan hukum perdata. Badan atau pejabat tertentu tidak mungkin menjadi penggugat terhadap badan atau pejabat lainnya.

Kepastian Hukum penerbitan sertifikat dilindungi oleh undang-undang bila prosesnya benar dari proses penerbitan sertifikat yakni adanya data yuridis dan data fisik yang mana pengertiannya:

- a. Data yuridis yaitu mengenai haknya meliputi hak yang terdapat di atas tanah tersebut, subjek pemegang hak, dan ada atau tidaknya pihak lain.
- b. Data fisik yaitu mengenai tanah meliputi lokasi, batas-batas, luas, dan ada tidaknya bangunan dan/atau tanaman di atasnya.²¹

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²²

Metode yang digunakan oleh penulis yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan spesifikasi penelitian *deskriptif analitis*, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau gejala dari objek yang diteliti tanpa maksud untuk mengambil kesimpulan yang berlaku umum.²³ Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk menggambarkan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya dengan membatasi permasalahan sehingga mampu menjelaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat melukiskan fakta-fakta untuk memperoleh gambaran dalam suatu permasalahan

²¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Ghalia Indonesia, 1983, h1 m.21.

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Pres, Jakarta, 1984, hlm. 43.

²³ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.11.

hukum, dalam hal ini adalah Kepastian Hukum Sertipikat Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah Yang Syarat Penerbitannya Dari Kepala Kelurahan Dibatalkan Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis-Normatif, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan bahan pustaka atau data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Pendekatan ini juga bertujuan untuk memperoleh teori-teori yang menyeluruh dan sistematis melalui proses analisis dengan menggunakan peraturan hukum, asas hukum, teori-teori hukum, dan pengertian hukum.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian dilakukan dalam dua tahap, antara lain :

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Konsep-konsep, teori-teori serta pendapat-pendapat maupun penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan kepustakaan, yaitu :

- 1) Bahan Hukum Primer, berupa Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986

Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, buku, lokakarya, dan lain-lain;
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, artikel, majalah, koran, internet (*virtual research*), dan lain-lain yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian.

Melalui tahap kepustakaan ini, penulis lebih mengutamakan penggunaan data sekunder yang merupakan tahap utama dalam penelitian normatif. Studi kepustakaan yang dilakukan juga menyangkut mengenai data-data yang diperoleh penulis selama melakukan penelitian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan obyek penelitian penulis serta pendapat dari para sarjana hukum yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas oleh penulis.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Selain dengan menggunakan studi kepustakaan (*library research*), dalam penelitian ini penulis juga menggunakan studi atau

penelitian lapangan yang dilakukan sebagai penunjang data kepustakaan yang telah ditemukan oleh penulis. Penelitian ini dimaksudkan untuk mendukung data sekunder yang dilakukan kepada pihak yang berkompeten yang berkaitan dengan masalah yang dibahas.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedia, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan lain atau tidak, serta menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi lapangan dengan mendapatkan data primer sebagai pelengkap dari data sekunder yang dianggap perlu dan berkaitan dengan penelitian.

5. Alat Pengumpulan Data

a. Data Kepustakaan

Peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data kepustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-bahan yang diperlukan. Kemudian mengkaji dan meneliti peraturan yang mengatur tentang PTUN dan Pertanahan, juga bahan hukum

sekunder yang membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti karya ilmiah, blog dalam situs-situs internet.

b. Data Lapangan

Dilakukan dengan cara mencari data sehubungan dengan identifikasi masalah serta melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berkompeten terhadap masalah yang akan diteliti yakni kepada pihak Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung (PTUN Bandung) dan Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung (BPN Bandung) dengan membawa berita acara wawancara yang dilampiri dengan daftar pertanyaan wawancara serta menggunakan alat tulis untuk mencatat jawaban dari narasumber dan menggunakan handphone untuk *voice recorder* dan dokumentasi.

6. Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka data-data yang diperoleh untuk penulisan hukum ini selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan analisis Yuridis-Kualitatif. Menurut Ronny Hantijo Soemitro yang dimaksud dengan analisis Yuridis-Kualitatif adalah :

Analisis data secara Yuridis-Kualitatif adalah cara penelitian yang dihasilkan dari data Deskriptif-Analitis yaitu dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang teliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh tanpa harus menggunakan rumus matematika.²⁴

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian...*, Op.Cit,hlm.45.

Digunakannya metode Yuridis-Kualitatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif terhadap masalah yang berkaitan dengan implementasi undang-undang dan hasil wawancara dengan pihak yang bersangkutan.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk melakukan penulisan hukum ini berlokasi di tempat-tempat yang berkaitan dengan permasalahan. Lokasi penelitian dibagi menjadi dua, yaitu :

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam, Nomor 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Universitas Padjajaran Bandung, Jalan Dipati Ukur Nomor 35 Bandung.
- 3) Bapusipda Provinsi Jawa Barat, Jalan Soekarno-Hatta Nomor 629 Bandung.

b. Instansi Tempat Penelitian

- 1) Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Jalan Diponegoro Nomor 34 Bandung.
- 2) Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung, Jalan Soekarno-Hatta Nomor 586 Bandung.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mendapatkan gambaran mengenai penulisan skripsi ini, maka penulis menyajikannya dengan Bab demi Bab yang terdiri dari 5 (lima) Bab yang sistematika penulisannya sebagai berikut:

BAB I : Pendahuluan

Pada bab ini dibahas mengenai latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, kerangka penelitian, metode penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Teoritis Tentang Sertipikat Sebagai Kepemilikan Hak Atas Tanah dan Sertipikat Sebagai Produk Pejabat Tata Usaha Negara

Pada bab ini dibahas mengenai teori tentang sertifikat sebagai kepemilikan hak atas tanah dan teori tentang sertifikat sebagai produk pejabat tata usaha negara.

BAB III : Proses Pendaftaran Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan dan Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara Oleh Pengadilan Tata Usaha Negara

Pada bab ini dibahas mengenai proses pendaftaran tanah pertama kali di kantor pertanahan dan pembatalan keputusan

tata usaha negara oleh Pengadilan Tata Usaha Negara hasil wawancara dengan pihak yang bersangkutan.

BAB IV : Analisis Yuridis Mengenai Kepastian Hukum Dari Sertipikat Atas Adanya Pembatalan Surat Keterangan Kelurahan Sebagai Syarat Penerbitan Sertipikat dan Akibat Hukumnya Terhadap Pemegang Hak Atas Bidang Tanah Dalam Sertipikat

Pada bab ini akan di bahas jawaban dari identifikasi masalah yang telah di rumuskan berdasarkan analisis penulis mengenai kepastian hukum dan akibat hukum dari sertifikat.

BAB V : Penutup

Pada bab ini berisi kesimpulan dari jawaban terhadap permasalahan hukum dan saran yang merupakan usulan atau tanggapan terhadap permasalahan untuk dijadikan jalan keluarnya yang bersifat prediktif.

H. Jadwal Penelitian

No	Kegiatan	Bulan					
		Des	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei
1.	Tahap Persiapan Penelitian						
	a. Penyusunan dan Pengajuan Judul						
	b. Pengajuan Proposal						
	c. Perijinan Penelitian						
2.	Tahap Pelaksanaan						
	a. Pengumpulan Data						
	b. Analisis Data						
3.	Tahap Penyusunan Laporan						