

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Negara Republik Indonesia bertekad untuk melaksanakan pembangunan secara nasional. Pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah bersama-sama masyarakat dilandasi pada Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 tertuang dalam pasal 33 ayat 3 yakni :

“Bumi, air, dan kekayaan alam yang ada di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.”

Padmo Wahjono, menyatakan bahwa :¹

“Norma dasar dan norma sumber dari tata tertib berdasarkan hukum adalah Undang Undang Dasar 1945, dapat disimpulkan bahwa hukum adalah alat untuk ketertiban bernegara, dan alat untuk menciptakan keadilan dalam kehidupan berkelompok di negara Indonesia yang merupakan negara hukum.”

Negara hukum memiliki konsepsi yang disebut sebagai konsepsi negara hukum.

Hotma P.Sibuea, menyatakan bahwa :²

“Konsepsi negara hukum adalah gambaran tentang bentuk negara ideal yang dapat dipikirkan oleh suatu bangsa dan sekaligus dicita-citakan untuk dapat diwujudkan dalam kenyataan.”

¹ Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum Di Indonesia*, Ind Hil Co, Jakarta, 1989, hlm. 35.

² Hotma P.Sibuea, *Kapita Selektta Hukum Tata Negara*, Universitas 17 Agustus, Jakarta, 2015, hlm. 42.

Hotma P. Sibuea dalam bukunya yang berjudul Ilmu Negara mencantumkan tiga tahapan konsepsi negara hukum yakni negara hukum (klasik), negara hukum formal, dan negara hukum material (*welfare state*).

Hotma P Sibuea, menyatakan bahwa :³

“Salah satu konsepsi negara hukum yang penulis kaji dalam tulisan ini adalah tentang konsepsi negara hukum (klasik). Negara hukum (klasik) dipengaruhi oleh ajaran (dogma) Jhon Locke tentang hak-hak kodrat (hak hak alamiah) manusia.”

Manusia mempunyai hak-hak yang bersifat kodrati atau alamiah. Hak-hak ini tidak dapat dicabut oleh siapapun juga dan tak dapat dipindah tangankan dari manusia yang satu ke manusia yang lain kecuali atas persetujuan pemilikinya.

Sri Soemantri, menyatakan bahwa :⁴

“Mengenai hak hak kodrati atau alamiah negara Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pasal 1 Ayat (3) UndangUndang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 segala sesuatu yang berada dalam wilayah Indonesia harus sesuai dengan hukum (norma) yang berlaku, sehingga harus tunduk dan patuh terhadap hukum yang berlaku di Indonesia. Unsur-unsur terpenting dalam negara hukum ada empat.”

Salah satu unsur dalam negara hukum yaitu pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan. Pokok pembahasan penulisan skripsi ini adalah pemerintah dalam melaksanakan tugas dan wewenang tunduk dan patuh

³ Hotma P Sibuea, *Ilmu Negara*, Erlangga, Jakarta, 2014, hlm. 332.

⁴ Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 25.

kepada undang-undang yang juga disebut asas legalitas. Wewenang menurut H.D. Staout adalah :⁵

“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurrechtelijke rechtsverkeer.”

Arti dari penggalan kata tersebut adalah wewenang dimana pengertiannya yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum public.

Kewenangan memiliki kajian penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Menurut Bagir Manan :⁶

“Wewenang dalam bahas hukum tidak sama dengan kekuasaan (macht). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (rechten en plichten). Dalam kaitan dengan otonom daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (zelfregelen) dan mengelola sendiri (zelfbesturen), sedangkan kewajiban secara horinzontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjelakan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.”

Wewenang terdapat dalam asas asas umum pemerintahan yang baik. Asas

Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) menurut Undang Undang Nomor

30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa:

“Merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan dalam mengeluarkan

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Wali Pers, Revsi ke 6, Jakarta, 2011, hlm. 96.

⁶ *Ibid.*

keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.”

Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik ini di atur dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang menyebutkan bahwa AUPB yang dimaksud dalam Undang-Undang ini meliputi asas :

1. kepastian hukum;
2. kemanfaatan;
3. ketidakberpihakan;
4. kecermatan;
5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. keterbukaan;
7. kepentingan umum; dan
8. pelayanan yang baik.

Asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana yang diuraikan tersebut dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

Tanah merupakan salah satu kebutuhan vital bagi masyarakat. Peran penting dari tanah dapat dilihat dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 pada Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Hal ini dipertegas kembali dalam Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dalam Pasal 2 dan Pasal 4. Pasal 2 UUPA berbunyi :

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
2. Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
 - a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa;
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2). Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
4. Hak menguasai dari negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat

hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang berbunyi :

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 lain serta badan-badan hukum; dan
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 batasbatas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dewi Nawangjati, menyatakan bahwa :⁷

“Tujuan pengaturan pertanahan dalam UUPA yaitu untuk memberikan jaminan kepastian hukum bagi pemilik tanah, maka dilaksanakan suatu mekanisme pendaftaran tanah.”

Dimana produk yang di keluarkan nantinya berupa surat keputusan mengenai hak atas tanah seseorang / sertipikat tanah. Sertipikat hak milik atas tanah berfungsi memberikan perlindungan dan kepastian hukum terhadap

⁷ Dewi Nawangjati, Pembatalan Atas Sengketa Sertipikat Hak Milik Atas Tanah, *Jurnal UMS*, Vol 2 No 1, 2017, hlm. 65.

pemegangnya, selain itu juga dapat dijadikan sebagai alat pembuktian atas kepemilikan sebidang tanah dan sebagai alat bukti untuk diajukan di depan pengadilan.

Fani Kumara Martiawan, menyatakan bahwa :⁸

“Adapun pejabat yang berwenang untuk mengeluarkan sertipikat tanah yaitu Badan Pertanahan Nasional, yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa pemberian hak atas tanah adalah penetapan pemerintah yang memberikan suatu hak atas tanah negara, termasuk perpanjangan jangka waktu hak dan pembaharuan hak serta pemberian hak di atas hak pengelolaan.”

Kewenangan penerbitan sertipikat diberikan dengan keputusan oleh Kepala Kantor Pertanahan Nasional. Hal ini juga diatur dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU Administrasi Pemerintahan), Pasal 1 angka 3 menegaskan bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan adalah unsur yang melaksanakan Fungsi Pemerintahan, baik di lingkungan pemerintah maupun penyelenggara negara lainnya. Dengan demikian telah jelas siapa yang berwenang menerbitkan sertipikat dan pemberiannya menggunakan produk hukum keputusan.

Sertipikat hak milik atas tanah tersebut yang merupakan bukti kepemilikan tanah dari seseorang yang memiliki tanah tersebut semestinya hanya dimiliki oleh seseorang tersebut saja. Namun kenyataan di lapangan ada satu sertipikat yang sama dimiliki oleh dua orang yang berbeda, padahal objek tanahnya hanya satu, sehingga menimbulkan permasalahan. Adanya sertipikat

⁸ Fani Kumara Martiawan, Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administratif Serta Implikasinya Apabila Hak Atas Tanah Sedang Dijaminkan, *Perspektif*, Volume XX No. 2 Tahun 2015, hlm. 65.

ganda tersebut maka salah satu dari dua orang yang memiliki sertipikat dengan objek yang sama meminta agar sertipikat yang dimiliki oleh orang lain supaya dibatalkan. Akan tetapi permasalahan muncul ketika adanya gugatan mengenai pembatalan sertipikat tanah yaitu terjadi kesimpangsiuran mengenai kewenangan badan peradilan yang berwenang. Hal ini karena dalam penyelesaian sengketa pembatalan sertipikat tanah telah menimbulkan kesalahpahaman dan kebingungan dalam masyarakat umum atau masyarakat yang mencari keadilan terhadap kewenangan badan peradilan. Sebagian masyarakat menganggap bahwa permasalahan pembatalan sertipikat merupakan kewenangan dari Pengadilan Negeri. Padahal berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Pasal 1 ayat (7) menyebutkan bahwa pengadilan yang berwenang dalam pembatalan sertipikat tanah adalah Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN). Hal tersebut dipertegas dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (18) yang mempertegas bahwa pengadilan yang menangani permasalahan mengenai sengketa yang berhubungan dengan Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN) yaitu PTUN.

Mohammad Yusup Anwar dan Ratih Widowati, menyatakan bahwa :⁹

“Hakikatnya asas memiliki peran penting dalam mengisi kekosongan hukum atau keaburan hukum, Oleh karena itu keberadaan AUPB sangatlah penting manakala hakim PTUN memeriksa sebuah perkara di mana landasan hukumnya belum diatur secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan (kekosongan hukum/*vacuum of norm*), atau manakala

⁹ Mohammad Yusup Anwar dan Ratih Widowati, Kajian Hukum Terhadap Instruksi Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta No. K/898/I/A/1975 Ditinjau Dari Perspektif Negara Hukum Pancasila Dan Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, *Jurnal Lex Certa*, Vol. 5 No. 1 (2019), hlm. 86.

pengaturannya ada tetapi sangat sumir (kekaburan hukum/*vague of norm*).”

Dalam hal ini, pengakuan AUPB sebagai norma hukum positif akan sangat bermanfaat bagi hakim dalam menjalankan kemerdekaan dan kekuasaan kehakiman untuk menguji segala tindakan pemerintah yang dianggap telah sewenang-wenang, bertentangan dengan hukum, atau menyalahgunakan kekuasaannya dengan pertimbangan-pertimbangan yang tepat dan akurat dengan indikator yang jelas dan dengan mengedepankan aspek kepastian hukum. Keberadaan AUPB lainnya yang tidak tertulis juga sangat penting guna mewujudkan aspek keadilan dan kemanfaatan dari putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang selanjutnya disebut BPN RI adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA maupun peraturan perundang undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran dan pendaftaran tanah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Presiden.

Objek sengketa dalam mengajukan gugatan ke pengadilan tata usaha negara telah di tentukan dalam pasal 1 angka 9 Undang-Undang No.51 tahun 2009 tentang perubahan atas Undang-Undnag No.5 tanhun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. ketentuan itu berbunyi :

“Keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, yang bersifat kongkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum perdata.”

Oleh karena itu penulis dalam penelitian ini akan membahas mengenai Keputusan Tata Usaha Negara yang dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan Kabupaten Tangerang - Propinsi Banten yang berada dibawah lingkup kerja Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan keputusan Sertifikat Hak Milik Nomor 758/Sukaharja Tanggal 20 September 2017, Surat Ukur Nomor 142/Sukaharja/2015 Tanggal 06 April 2017 Luas 2.690 M² (Dua Ribu Enam Ratus Sembilan Puluh Meter Persegi) Atas Nama H.Y yang terletak di Desa Sukaharja, Kecamatan Sindang Jaya, Kabupaten Tangerang Propinsi Banten.

Akibat adanya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut menuai konflik antara H.Y dengan PT. Sinar Mulia Bina Persada. PT.Sinar Mulia Bina Persada merupakan badan hukum korporasi [perseroan terbatas] yang merasa dirugikan akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Karena dalam keputusan tersebut Kantor Pertanahan Kab.Tangerang mengabulkan permohonan sertifikat hak milik atas nama H.Y yang mengaku memiliki tanah

seluas 2.690 m² (Dua Ribu Enam Ratus Sembilan Puluh Meter Persegi) dari sebagian tanah milik PT. Sinar Mulia Bina Persada yang luasnya 9.190 m² (Sembilan Ribu Seratus Sembilan Puluh Meter Persegi) sesuai dengan girik No.224 diperoleh berdasarkan surat pernyataan pelepasan hak atas tanah No.593- 62/981/psk/1995 pada tanggal 28 November 1994. Karena merasa dirugikan akibat adanya keputusan tersebut maka PT.Sinar Mulia Bina Persada mengajukan gugatan kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Serang pada tanggal 31 Oktober 2017 terhadap Kantor Pertanahan Kab.Tangerang yang mana dalam petitumnya memohon agar Pengadilan Tata Usaha Negara Serang untuk menyatakan batal atau tidak sah atas Sertifikat Hak Milik Nomor 758/Sukaharja Tanggal 20 September 2017, Surat Ukur Nomor142/Sukaharja/2015 Tanggal 06 April 2017 Luas 2.690 M² (Dua Ribu Enam Ratus Sembilan Puluh Meter Persegi) ATAS NAMA H.Y yang terletak di Desa Sukaharja, Kecamatan Sindang Jaya,Kabupaten Tangerang Provinsi Banten.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis tertarik untuk membuat skripsi yang berjudul **PRINSIP KEHATI-HATIAN YANG TIDAK DITERAPKAN OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL KABUPATEN TANGGERANG DALAM MENERBITKAN SERTIPIKAT HAK ATAS TANAH DIKAITKAN DENGAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK.**

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana implementasi asas-asas pemerintahan yang baik yang seharusnya diterapkan badan pertanahan nasional yang menerbitkan sertifikat hak milik ?
2. Bagaimana akibat hukum bagi badan pertanahan nasional yang menerbitkan sertifikat hak milik tanpa menerapkan prinsip kehati-hatian dikaitkan dengan asas-asas pemerintahan yang baik ?
3. Bagaimana solusi dalam menyelesaikan permasalahan penerbitan sertipikat hak milik ganda ?

C. Tujuan

1. Untuk mempelajari, mehamai, dan menganalisis implementasi asas-asas pemerintahan yang baik yang seharusnya diterapkan badan pertanahan nasional yang menerbitkan sertifikat hak milik;
2. Untuk mempelajari, mehamai, dan menganalisis akibat hukum bagi badan pertanahan nasional yang menerbitkan sertifikat hak milik tanpa menerapkan prinsip kehati-hatian dikaitkan dengan asas-asas pemerintahan yang baik; dan
3. Untuk mempelajari, mehamai, dan menganalisis upaya hukum dalam menyelesaikan permasalahan penerbitan sertipikat hak milik ganda.

D. Kegunaan Penelitian

Didalam hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau manfaat baik secara teoritis maupun praktis antara lain sebagai berikut :

1. Secara teoritis

Dalam hal ini penulis berharap dapat menambah pengetahuan dan pengembangan ilmu hukum khususnya mengenai prinsip kehati-hatian yang tidak diterapkan oleh badan pertanahan nasional dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Secara praktis

a) Bagi Pihak Pemerintah

Diharapkan dapat membantu pemerintah dalam melaksanakan prinsip kehati-hatian yang tidak diterapkan oleh badan pertanahan nasional dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

b) Bagi Masyarakat

Diharapkan dapat memberikan gambaran tentang bagaimana prinsip kehati-hatian yang tidak diterapkan oleh badan pertanahan nasional dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah dikaitkan dengan asas- asas umum pemerintahan yang baik.

E. Kerangka Pemikiran

Indonesia dianggap sebagai negara hukum (*rechstaat*) dikarenakan berasal dari peraturan bangsa yang tercantum dalam pasal 1 ayat (3), yang intinya menyatakan bahwa negara indonesia negara hukum . hukum sebagai kaidah atau aturan norma sosial yang tidak lepas dari nilai – nilai yang berlaku

dalam masyarakat,¹⁰ bahkan hukum itu merupakan pencerminan dan konsentrasi dari nilai – nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat. Sehingga mengharuskan kita dalam menjalankan kehidupan bernegara harus bertindak sesuai dengan aturan yang sudah ditetapkan, akan tetapi negara Indonesia merupakan negara berkembang sehingga masih memiliki kekurangan baik dari segi politik, ekonomi, dan hukum.

Indonesia memiliki pendoman bangsa yaitu pancasila, Pancasila merupakan ideologi dasar negara bagi bangsa indonesia selain itu juga merupakan landasan filofis dalam menjalakan kehidupan serta terkandung nilai-nilai yang luhur dari bangsa indonesia dimana di dalamnya mencakup pengaturan secara umum mengenai kehidupan masyarakat Indonesia, sebagaimana tercantum dalam sila kelima yang menyatakan bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Keadilan adalah hal yang dicita – citakan bagi seluruh bangsa yang ada di dunia begitu pun dengan bangsa Indonesia. Berbicara mengenai keadilan terdapat dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 amandemen ke 4 alinea pertama yang bermakna keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.¹¹ Kalimat tersebut menunjukkan bahwa negara Indonesia merupakan negara yang merdeka dan berdiri secara konstituonal yang disusun dan di selenggarakan berdasarkan hukum.

Negara hukum memiliki berbagai macam terminologi dengan masing – masing arti yang berbeda serta karakteristik yang menjadi formula

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pokok – Pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999, hlm. 14.

¹¹ Otje Salman, *Filsafat Hukum*, Refika Adhitama, Bandung, 2009 , hlm. 19.

pembentukannya. Negara yang menganut sistem *common law* menggunakan istilah *rule of law* dengan makna bahwa pemerintahan berdasarkan atas hukum bukan berdasarkan manusia, sementara negara yang menganut sistem *civil law* menganut konsep hukum dalam istilah *rechtstaat*.¹²

Untuk mempertegas bahwa negara Indonesia merupakan negara hukum, penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum perubahan menyatakan bahwa salah satu kunci pokok sistem pemerintahan negara bahwa negara atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasarkan negara hukum (*maachstaat*).¹³

Pembuatan aturan hukum Indonesia memiliki tujuan yang mulia tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alinea keempat yang menyatakan bahwa :

“Kemudian dari itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk mensejahterakan kemajuan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia, yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial maka di susunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang terbentuk dalam susunan negara yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang beradab, persatuan Indonesia dan kerakyatan yang dipimpin dalam hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan, serta demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.”

Agar tujuan yang mulia tersebut segera tercapai maka diperlukannya suatu pembangunan nasional secara menyeluruh dan merata bagi seluruh

¹² Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern*, (Rechtsstaat), PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 2.

¹³ Akil Mochtar dalam makalah “Bantuan Hukum Sebagai Hak Konstitusional Warga Negara”. Disampaikan pada Karya Latihan Bantuan Hukum (KALABAHU), Diselenggarakan oleh Lembaga Bantuan Hukum Jakarta, 30 Maret 2009.

masyarakat indonesia merasakan keadilan dan kesejahteraan dalam suatu negara. Bahkan dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa :

“Tiap – tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.”

Ketentuan ini memuat tentang pengakuan dan jaminan bagi semua orang untuk mendapatkan penghidupan yang layak maka dari itu untuk dapat mensejahterakan masyarakat.

Kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat indonesia seperti yang tercantum dalam pembukaan Undang – Undang Dasar 1945 alinea ke empat merupakan landasan suatu perekonomian Indonesia, sekaligus merupakan tonggak dalam mewujudkan penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan pembangunan nasional.

Tujuan negara dijabarkan dalam Pasal 33 Undang – Undang Dasar 1945 amandemen ke IV, yaitu perekonomian yang disusun berdasarkan asas kekeluargaan, cabang-cabang produksi bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, bumi, air, dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ini menjadi sebuah dasar dari Perekonomian Indonesia.

Negara mengemban amanat dalam mengatur segala bidang kehidupan, salah satunya adalah usaha pembangunan ekonomi di seluruh pelosok tanah

air. Tujuan pembangunan Nasional akan terjadi apabila pembangunan ekonomi dilakukan secara menyeluruh dan merata di berbagai aspek kehidupan yang adil, dan makmur, baik secara materil maupun secara spiritual berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Peradilan Tata Usaha Negara telah diatur tentang kompetensi peradilan tata usaha negara dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada tingkat pertama dan kedudukan Pengadilan Tata Usaha Negara berada di ibu kota provinsi setiap daerah. Adapun Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu :

1. Menerima, memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada setiap Pengadilan Tata Usaha Negara (Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009);
2. Meneruskan sengketa-sengketa Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT.TUN) yang berwenang;
3. Menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik pusat maupun daerah, sebagai akibat dari dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa

kepegawaian berdasarkan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009);

4. Pengadilan tidak berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara tertentu dalam hal keputusan tata usaha negara yang disengketakan itu dikeluarkan :
 - a. Dalam waktu perang, keadaan berbahaya, keadaan bencana alam, keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya mengenai pengadaan tanah untuk pelebaran jalan raya, sebelum melaksanakan pengadaan tanah tersebut pemerintah harus memenuhi hak-hak masyarakat yang tanahnya terkena pelebaran jalan serta memberikan perlindungan hukum secara proposional kepada mereka dengan berpedoman pada Pasal 18 Undang-Undang Agraria yang isinya mengenai Kepentingan Umum; Hak Atas Tanah Dapat Dicabut; Dengan Memberikan Ganti Kerugian Yang Layak; Diatur Dengan Suatu Undang-Undang.

Adapun yang dimaksud kekuasaan absolut di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara terdapat dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 yang menentukan bahwa Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara. Maksud Sengketa

Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51

Tahun 2009 adalah :

“Sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di Pusat maupun di Daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku.”

Berdasarkan ketentuan di atas dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan sengketa Tata Usaha Negara terdiri dari beberapa unsur, yaitu :

1. Penjelasan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menyebutkan bahwa istilah sengketa yang dimaksudkan mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Dengan demikian, yang dimaksud dengan sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara adalah perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum dalam bidang Tata Usaha Negara;
2. Sengketa tersebut antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Sengketa Tata Usaha Negara harus berwujud sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Dengan demikian tidak mungkin sampai terjadi sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 antara :
 - a. Orang atau badan hukum perdata dengan orang atau badan hukum perdata; atau

- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
4. Sengketa Tata Usaha Negara selalu sebagai akibat dan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Antara sengketa Tata Usaha Negara dengan dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara selalu harus ada hubungan sebab akibat. Tanpa dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, tidak mungkin sampai terjadi adanya sengketa Tata Usaha Negara.

Sudikno Mertokusumo, unsur sengketa Tata Usaha Negara adalah :¹⁴

1. Subyeknya atau pihak yang bersengketa orang atau badan hukum privat di satu pihak dan badan atau pejabat Tata Usaha Negara di lain pihak; dan
2. Objek sengketa ialah keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara dalam memutus sengketa mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berdasarkan pada peraturan Perundang-Undangan yang berlaku dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik (selanjutnya disebut AAUPB), sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf a, b Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara, yaitu :¹⁵

1. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

¹⁵ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia Suatu Telaah dan Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali. Jakarta, 2008, hlm. 183.

2. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.

AAUPB secara yuridis normatif sebagai dasar gugatan dan juga sebagai dasar penguji keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) di Pengadilan Tata Usaha Negara. Sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Asas-asas yang digunakan sebagai dasar penguji keabsahan KTUN yaitu :¹⁶

1. Asas Kepastian Hukum : Asas ini diartikan sebagaimana dalam konsep negara hukum, bahwa pejabat publik dalam melaksanakan tugas harus berdasarkan kepada peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan;
2. Asas kepentingan umum : Bahwa dalam memberikan pelayanan publik, pemerintah harus mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum secara aspiratif, akomodatif, selektif dan tidak diskriminatif;
3. Asas Keterbukaan : Asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapat akses informasi yang benar dan jujur;
4. Asas proporsional : Asas profesional adalah asas yang meletakkan kewajiban pada penyelenggara layanan publik untuk menjamin bahwa beban yang harus ditanggung oleh masyarakat harus seimbang;

¹⁶ Dyah Adriantini Sintha Dewi, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Pelayanan Publik*, Sai Wawa Publishing, Metro, 2016, hlm. 47.

5. Asas Akuntabilitas : Asas Akuntabilitas adalah asas yang melahirkan kewajiban untuk bertanggung jawab atas fungsi dan kewenangan yang secara sah dipercayakan kepada setiap *public servant*.

F. Metode Penelitian

1. Spesifikasi Penelitian

Penulis menggunakan metode deskriptif analitis untuk menuliskan fakta dan memperoleh gambaran menyeluruh mengenai peraturan perundang-undangan dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktik pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti.¹⁷

Selanjutnya penulis akan membahas mengenai prinsip kehati-hatian yang tidak diterapkan oleh badan pertanahan nasional dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

2. Metode pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Ronny Hanitjio berpendapat bahwa :¹⁸ Metode pendekatan yuridis normatif yaitu pendekatan, teori, konsep dan metode analisis yang termasuk kedalam disiplin ilmu hukum yang dogmatis dan doktrinal.

Peneliti menggunakan pendekatan yuridis normatif dikarenakan menggunakan metode peraturan perundang – undangan. Menurut Jhony

¹⁷ Ronny Hanitjio Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 97-98.

¹⁸ Ronny Hanijito Soemitro, *Metodelogi Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm 17

Ibrahim, nilai ilmiah dari suatu isu hukum (*legal issue*) yang dikaji bergantung kepada pendekatan yang digunakan, selain menggunakan pendekatan perundang – undangan ditambah dengan pendekatan sejarah (*historical approach*).¹⁹ Sehingga penulisan serta pengkajian dalam penelitian ini diutamakan pada data sekunder.

3. Tahap Penelitian

Cara memperoleh data dalam penulisan skripsi ini antara lain sebagai berikut :

a. Studi kepustakaan

Studi kepustakaan menurut Sri mamudji dan Soejono soekanto menyebutkan bahwa penelitian terhadap data sekunder, yang dengan teratur dan sistematis menyelenggarakan pengumpulan dan pengelolaan bahan pustaka untuk disajikan dalam bentuk layanan yang bersifat edukatif, rekreatif dan informatif kepada masyarakat. Adapun penelitian kepustakaan penulis menggunakan bahan hukum primer, hukum sekunder dan bahan hukum tersier, yakni :²⁰

- 1) Bahan-bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan objek penelitian, diantaranya:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Amandemen ke IV Tahun 1945 ;
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Soerjono Soekanto , *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1982,hlm.37

- c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan; dan
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder yaitu bahan yang menjelaskan bahan hukum primer berupa hasil penelitian dalam bentuk buku- buku yang ditulis oleh para ahli, artikel, karya ilmiah maupun pendapat para pakar hukum.
- 3) Bahan-bahan hukum tersier, yaitu bahan-bahan lain yang ada relevansinya dengan pokok permasalahan yang menjelaskan serta memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yaitu kamus dan bibliografi.

b. Penelitian Lapangan

Penelitian lapangan adalah cara mendapatkan data primer. Penelitian yang menghasilkan data primer yaitu dengan cara melakukan wawancara langsung dengan ATR/BPN Kota Bandung yang menangani perkara ini secara langsung tahap ini dilakukan dengan tujuan untuk menunjang data sekunder.²¹

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Studi kepustakaan

Teknik pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis dengan cara menganalisa data yang sudah dikumpulkan dengan cara mengutip,

²¹Ronny Hanitijo Soemitro, *Op Cit*, hlm 98.

membaca, dan menulis dari berbagai buku maupun peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.²²

b. Studi lapangan

Pada studi lapangan dalam pengumpulan data yang dilakukan oleh penulis secara kualitatif yaitu melalui wawancara. Wawancara yang dilakukan dengan narasumber yang jumlahnya relatif terbatas dengan tujuan agar peneliti memungkinkan mengadakan kontak secara langsung hingga mendapatkan informasi yang lebih mendalam. Proses wawancara ini dalam situasi dan suasana yang wajar (*natural setting*). Dalam wawancara dengan informan, peneliti memberikan keleluasaan kepada narasumber untuk menjawab pertanyaan, sehingga memperkuat data – data yang telah didapatkan.²³

Wawancara yang akan dilakukan oleh penulis kali ini kepada ATR/BPN Kota Bandung dengan tujuan untuk mengetahui prinsip kehati-hatian yang tidak diterapkan oleh badan pertanahan nasional dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat adalah sarana yang akan dipergunakan, alat yang akan digunakan disini bergantung kepada teknik pengumpulan data yang akan

²² *Ibid*, hlm 52.

²³ Amarudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm 82.

digunakan dalam melakukan penelitian tersebut. Dalam menggunakan alat pengumpulan data yang dipergunakan oleh penulis dalam melakukan penelitian sebagai berikut :

a. Studi dokumen

Alat pengumpulan data dalam pelaksanaan penelitian ini menggunakan kepustakaan, yaitu buku-buku, Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dianalisis oleh penulis dengan pencatatan yang dilakukan secara terperinci, sistematis dan lengkap.

b. Panduan Wawancara

Dalam penelitian lapangan, alat pengumpul data yang digunakan berupa daftar pertanyaan yang dipilih untuk keperluan wawancara dengan yang proses nya dilakukan tanya jawab secara lisan. Pada saat melakukan wawancara, Peneliti sudah melakukan analisis terhadap jawaban yang diwawancarai. Bila jawaban yang diwawancarai setelah dianalisis terasa kurang memuaskan, maka peneliti akan melanjutkan pertanyaan lagi, sampai tahap tertentu, sehingga didapatkan data yang di anggap kredibel. Dalam proses wawancara peneliti merekam hasil tanya jawab dengan narasumber dengan menggunakan *recorder handphone*, serta kamera sebagai bukti dokumentasi

6. Analisis Data

Analisis dirumuskan sebagai proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala tertentu. Dari penjelasan diatas dapat diartikan bahwa analisis memiliki kaitan yang erat dengan pendekatan masalah.²⁴

Analisis yang penulis gunakan dengan metode yutridis kualitatif. Yuridis dikarenakan penelitian ini mengacu dari peraturan perundang – undangan yang berlaku dan dianggap sebagai sumber hukum positif. Kualitatif yaitu analisis data yang mengacu terhadap data yang bertitik pada usaha, penemuan asas-asas dan informasi tentang prinsip kehati-hatian yang tidak diterapkan oleh badan pertanahan nasional dalam menerbitkan sertipikat hak atas tanah dikaitkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.²⁵

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk penulisan hukum ini berlokasi di tempat yang mempunyai korelasi dengan masalah yang dikaji oleh penulis , adapun lokasi penelitian yaitu :

a. Studi kepustakaan

- 1) Perpustakaan Saleh Adiwinata Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam No 17 Bandung;
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja, Universitas Padjadjaran, Jalan Dipatiukur No. 35 Bandung; dan

²⁴Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta 1992, hlm. 37.

²⁵Amirudin dan Zainal Asikin, *Op Cit*, hlm 98.

3) Badan Perpustakaan Dan Kearsipan Daerah (BAPUSIPDA) Provinsi Jawa Barat, Jalan Kawaluyan Indah III No.4, Jatisari, Buah batu, Kota Bandung.

b. Instansi Tempat Penelitian

1) ATR/BPN Kota Bandung, di Jl. Soekarno-Hatta No.586, Sekejati, Kec. Buahbatu, Kota Bandung, Jawa Barat 40286.