



SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK
ATAS TANAH NOMOR 224 DAN NOMOR 225 YANG
TERLETAK DI KELURAHAN DAN KECAMATAN GAJAH
MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG
(STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K/TUN/1998)**

*LEGAL STUDY CONCERNING CANCELLATION OF
CERTIFICATE PROPRIATERY RIGHT TO LAND NUMBER 224
AND NUMBER 225 ARE LOCATED IN GAJAH MUNGKUR,
SEMARANG
(STUDY OF SENTENCES SUPREME COURT NUMBER 98./K/TUN/1998)*

**SANTHI NURANI
NIM. 040710191020**

**UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2010**

SKRIPSI

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK
ATAS TANAH NOMOR 224 DAN NOMOR 225 YANG
TERLETAK DI KELURAHAN DAN KECAMATAN GAJAH
MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG
(STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K/TUN/1998)**

*LEGAL STUDY CONCERNING CANCELLATION OF
CERTIFICATE PROPRIATERY RIGHT TO LAND NUMBER 224
AND NUMBER 225 ARE LOCATED IN GAJAH MUNGKUR,
SEMARANG
(STUDY OF SENTENCES SUPREME COURT NUMBER 98./K/TUN/1998)*

**SANTHI NURANI
NIM. 040710191020**

**UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM
2010**

MOTTO

“Dan tegakkanlah timbangan itu dengan adil dan janganlah kamu mengurangi neraca itu”

(HA. Mukti Ali)¹



¹ HA. Mukti Ali. 1993. *Al-Quran dan Terjemahannya*. Jakarta: PT. Bumi Restu. Ar. Rahmaan Halaman 885.

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK
ATAS TANAH NOMOR 224 DAN NOMOR 225 YANG
TERLETAK DI KELURAHAN DAN KECAMATAN GAJAH
MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG
(STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K/TUN/1998)**

*LEGAL STUDY CONCERNING CANCELLATION OF
CERTIFICATE PROPRIATERY RIGHT TO LAND NUMBER 224
AND NUMBER 225 ARE LOCATED IN GAJAH MUNGKUR,
SEMARANG
(STUDY OF SENTENCES SUPREME COURT NUMBER 98./K/TUN/1998)*

SKRIPSI

Digunakan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum
dalam Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum
Universitas Jember

SANTHI NURANI
NIM 040710191020

**UNIVERSITAS JEMBER
FAKULTAS HUKUM**

**SKRIPSI INI TELAH DISETUJUI
TANGGAL 27 OKTOBER 2010**

Oleh
Pembimbing

RIZAL NUGROHO, S.H.,M.Hum
NIP.195611251984031002

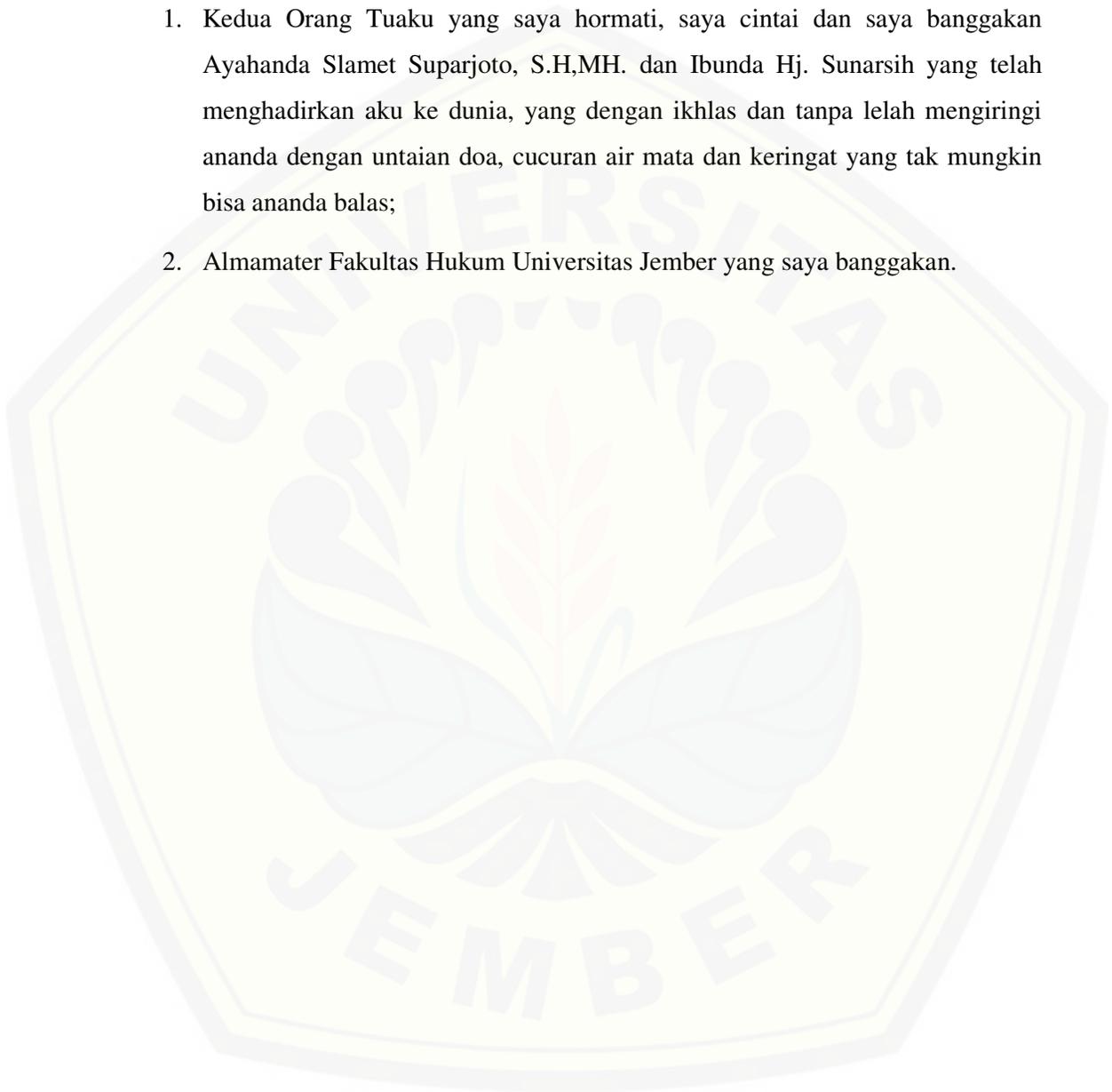
Pembantu Pembimbing

ASMARA BUDI D.DHARMA SUTJL, S.H.,
NIP. 195007101980022001

PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan kepada :

1. Kedua Orang Tuaku yang saya hormati, saya cintai dan saya banggakan Ayahanda Slamet Suparjoto, S.H,MH. dan Ibunda Hj. Sunarsih yang telah menghadirkan aku ke dunia, yang dengan ikhlas dan tanpa lelah mengiringi ananda dengan untaian doa, cucuran air mata dan keringat yang tak mungkin bisa ananda balas;
2. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya banggakan.



PENGESAHAN

Skripsi dengan judul:

**KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK
ATAS TANAH NOMOR 224 DAN NOMOR 225 YANG
TERLETAK DI KELURAHAN DAN KECAMATAN GAJAH
MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG
(STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K/TUN/1998)**

*LEGAL STUDY CONCERNING CANCELLATION OF
CERTIFICATE PROPRIATERY RIGHT TO LAND NUMBER 224
AND NUMBER 225 ARE LOCATED IN GAJAH MUNGKUR,
SEMARANG
(STUDY OF SENTENCES SUPREME COURT NUMBER 98./K/TUN/1998)*

Oleh:

SANTHI NURANI

NIM 040710191020

Pembimbing

Pembantu Pembimbing

RIZAL NUGROHO, S.H.,M.Hum.
NIP. 195611251984031002

ASMARA BUDI D.D.SUTJI, S.H.
NIP.195007101980022001

Mengesahkan :
KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS NEGERI JEMBER
FAKULTAS HUKUM
DEKAN,

Prof. Dr. M. ARIEF AMRULLAH S.H., M.Hum.
NIP. 196001011988021001

PENETAPAN PANITIA PENGUJI

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada:

hari : Rabu
tanggal : 27
bulan : Oktober
tahun : 2010

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

Panitia Penguji

Ketua

Sekretaris

ANTIKOWATI,S.H,MH

NIP.196112021988022001

ARIES HARIANTO,S.H,M.H

NIP.196912301999031001

Anggota Penguji

RIZAL NUGROHO, S.H.,M.Hum.

NIP. 195611251984031002

ASMARA BUDI D. DHARMA SUTJI, S.H.

NIP. 195007101980022001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

NAMA : SANTI NURANI

NIM : 040710191020

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah dengan judul **KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH NOMO 222 DAN NOMOR 225 YANG TERLETAK DI KELURAHAN GAJAH MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K/TUN/1998)** adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali jika disebutkan sumbernya dan belum pernah diajukan pada institusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya tanpa tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata di kemudian hari pernyataan itu tidak benar.

Jember, 20 Oktober 2010

SANTI NURANI
NIM 040710191020

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran ALLAH Subhanahuwataa'la yang dengan perkenan-Nya, skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Serta tidak lupa salam hormat penulis haturkan kepada seluruh keluarga dan para sahabat.

Skripsi ini diajukan untuk memenuhi salah satu persyaratan menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum dan memperoleh gelar Sarjana Hukum. Skripsi ini adalah hasil kerja keras, ketelitian serta dorongan, semangat dan bantuan dari semua pihak baik secara materiil maupun moril sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan sebaik-baiknya yang berjudul **KAJIAN YURIDIS PEMBATALAN SERTIFIKAT HAK MILIK ATAS TANAH NOMOR 224 DAN NOMOR 225 YANG TERLETAK DI KELURAHAN GAJAH MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K/TUN/1998)**.

Pada kesempatan kali ini, penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang tidak terhingga kepada:

1. Bapak Rizal Nugroho, S.H., M.Hum., Dosen Pembimbing Skripsi, yang telah meluangkan waktu di tengah kesibukannya untuk memberikan bimbingan dan petunjuk dalam penulisan skripsi ini ;
2. Ibu Asmara Budi D.Dharma Sutji , S.H, Dosen Pembantu Pembimbing Skripsi yang telah memberikan masukan, motivasi, maupun ilmu serta petunjuk dalam penulisan skripsi ini dengan hati yang sabar;
3. Ibu Antikowati, S.H.MH, Dosen Pembimbing Akademik (DPA) dan sekaligus sebagai Ketua Penguji yang selalu memberikan bimbingan, konsultasi dan masukan selama melaksanakan kuliah di Fakultas Hukum Universitas Jember;
4. Bapak Aries Harianto, S.H, M.H, sebagai sekertaris penguji, terimakasih atas bantuan dan motivasinya kebaikan bapak tidak akan bisa saya lupakan;
5. Bapak Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H., M.Hum., Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember;
6. Bapak Echwan Iriyanto, S.H., M.H Pembantu Dekan I, Bapak Mardi Handono S.H., M.H., Pembantu Dekan II dan Bapak Edy Mulyono S.H., M.Hum. Pembantu Dekan III;

7. Bapak Jayus,S.H,MHum, Bapak Iwan Rakhmad,S.H,M.H, Bapak Dr. Widodo Ekatjahjana,S.H,M.H, dan semua dosen khususnya Jurusan Hukum Tata Negara terimakasih atas bimbingan dan masukan ilmu yang di berikan kepada penulis;
8. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah membimbing dan memberikan ilmu pengetahuan kepada penulis;
9. Seluruh Pegawai dan Karyawan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Jember, terima kasih atas segala bantuan dan kemudahan fasilitas yang diberikan;
10. Kakak Ku tercinta Arief Suhatmanto, SE., Trisni Nurmahmuda, Spsi., Keponakanku Risky dan Saras kalian adalah anak yang lucu dan pintar teruskan perjuanganmu menuju masa depan yang cerah;
11. Suamiku yang telah memberikan semangat, keceriaan dan warna dalam hidupku serta dorongan dalam suka maupun duka. Kita adalah satu keutuhan dan tidak bisa dipisahkan;
12. Bapak Djoko Prawito, S.H, MM terimakasih untuk petuah dan perhatiannya beliau adalah mertua yang baik;
13. Teman – teman seperjuangan, Siska, Septi, Widya, Andik, Brama, Gilang, Reza, khususnya angkatan 2004 dan semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu per satu, terima kasih untuk kalian semua. Semoga sukses selalu menyertai kalian;
14. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu-persatu yang telah banyak memberikan bantuan dalam penyelesaian penulisan skripsi ini.

Sebagai penutup, semoga skripsi ini dapat berguna bagi penulis, pembaca dan semua pihak yang terkait dengan penulisan ini.

Jember, 20 Oktober 2010

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN	i
HALAMAN SAMPUL DALAM	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PESYARATAN GELAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
HALAMAN PENGESAHAN	vii
HALAMAN PENETAPAN PANITIA PENGUJI	viii
HALAMAN PERNYATAAN	ix
HALAMAN KATA PENGANTAR	x
HALAMAN DAFTAR ISI	xii
HALAMAN ABSTRAKSI	xv
BAB 1 PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	3
1.3 Tujuan Penelitian.....	3
1.3.1 Tujuan Umum.....	4
1.3.2 Tujuan Khusus.....	4
1.4 Metode Penelitian.....	4
1.4.1 Tipe Penelitian.....	4
1.4.2 Pendekatan Masalah	5
1.4.3 Bahan Hukum	5
1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum	6

1.4.5	Analisa Bahan Hukum.....	6
BAB 2	TINJAUAN PUSTAKA.....	8
2.1.	Hak Atas Tanah	8
2.1.1	Pengertian Hak Milik Atas Tanah	10
2.1.2	Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah.....	14
2.1.3	Pejabat Yang Berwenang Memberikan Hak Milik Atas Tanah.....	18
2.1.4	Sertifikat Hak Milik Atas Tanah	18
2.2.	Perbuatan Pemerintah	19
2.2.1	Pengertian <i>Beschikking</i> atau Keputusan Tata Usaha Negara.....	20
2.2.2	Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara	23
2.3.	Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara	24
2.3.1	Kompetensi Relatif	25
2.3.2	Kopetensi Absolut.....	27
2.3.4	Pembatasan-Pembatasan atau Pengecualian Menurut Ketentuan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.....	29
BAB 3	PEMBAHASAN	
3.1	Kopetensi Peradilan Dalam Menangani Perkara Gugatan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah Nomor 224 dan Nomor 225 yang Terletak di Kelurahan Gajah Mungkur Kotamadya Semarang.....	32

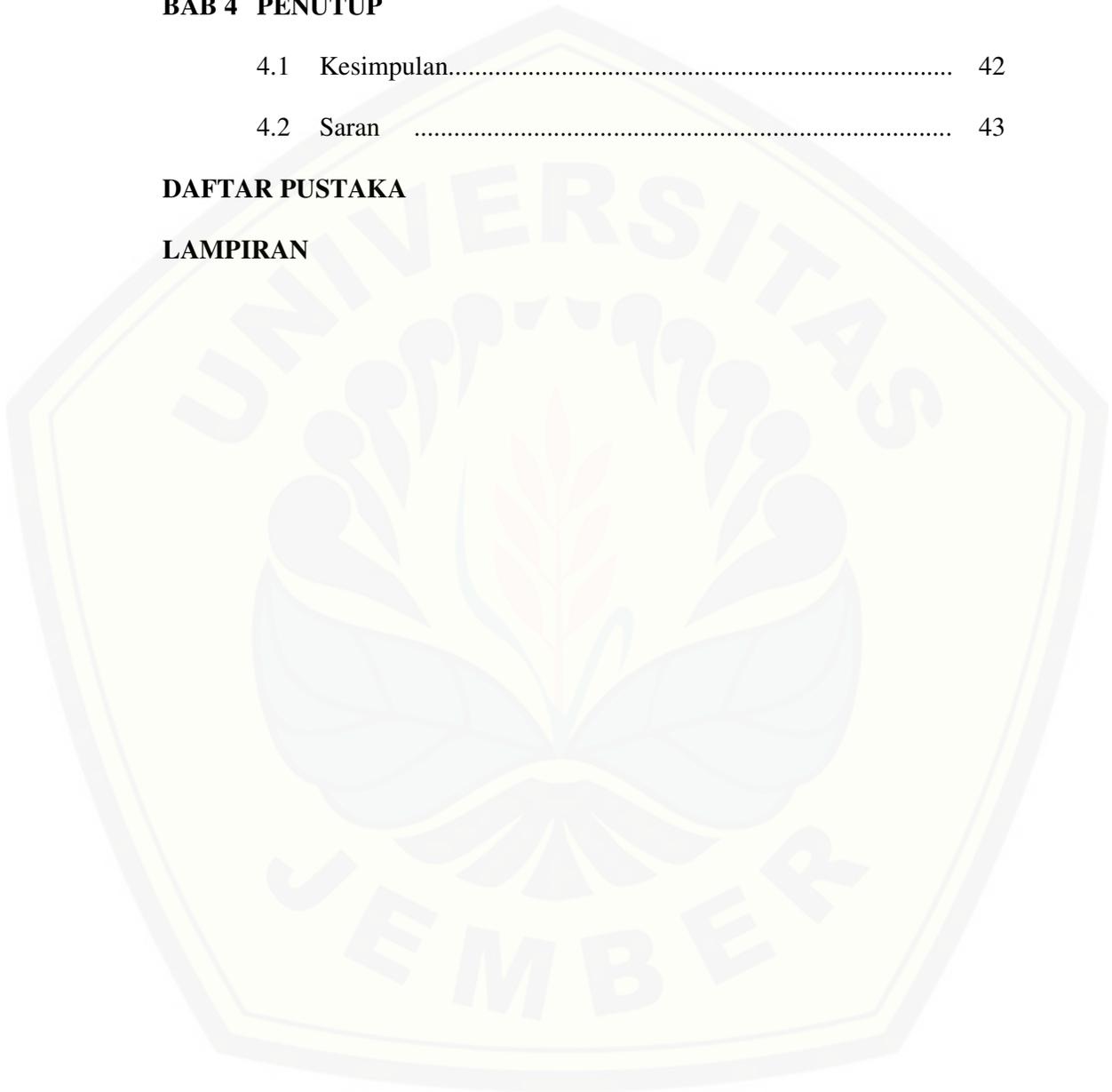
3.2	Pertimbangan hukum Dalam pembatalan Sertifikat hak milik Nomor 224 Dan Nomor 225 Yang Terletak Di Kelurahan Gajah Mungkur KotaMadya Semarang.....	38
-----	---	----

BAB 4 PENUTUP

4.1	Kesimpulan.....	42
4.2	Saran	43

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN



ABSTRAKSI

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur, diberi sampul, dijilid menjadi satu, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional sebagai tanda bukti hak, dan sebagai alat pembuktian yang kuat. Penerbitan sertifikat seringkali membawa akibat hukum bagi pihak yang dituju maupun pihak-pihak yang merasa kepentingannya dirugikan, sehingga tidak jarang terjadi perselisihan yang dibawa ke hadapan sidang pengadilan. Sebagai Salah satu contoh yaitu Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor 11/G/TUN/1997/PTUN.SMG, banding di pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara No. 91/TUN/1997/PT.TUN.SBY dan kasasi di Mahkamah Agung Putusan Nomor 98.K/TUN/ . Sengketa Kepemilikan atas tanah yang terletak di kelurahan Gajah Mungkur Kotamadya Semarang , diatas tanah seluas + 1000 m² adalah tanah ex. Partikelir, R.v. Eigendom perponding No.1192 Berdasarkan SK Mentri Pertanian Agraria tanggal 15 Juli 1963, No.1/376/KA/1963 diberikan kepada *Soesanto Kartoatmodjo,S.H*, dengan telah membayar ganti rugi kepada Negara sebesar Rp.1000,-, bahwa *Soesanto Kartoatmodjo,S.H*, sebagai pemilik tanah tersebut dalam mendaftarkan tanahnya selalu mendapat kesulitan dari Badan Pertanahan Nasional Semarang. Pada tanggal 8 Agustus 1990 diterbitkan sertifikat Hak Milik No.208 atas nama *Agung Bunakur Partowidjojo*, kemudian sertifikat tersebut dipecah hingga terbit 2 (dua) buah sertifikat no. 224 dan No.225, . *Soesanto Kartoatmodjo,S.H*, sebagai pemilik pertama merasa dirugikan hingga mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang.

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui Kompetensi peradilan mana yang dapat menangani perkara gugatan pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Nomor 224 dan No.225 yang terletak di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang dan untuk mengetahui apasajakah pertimbangan hukum dalam pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 224 dan Nomor 225 yang terletak di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang. Penelitian ini menggunakan pendekatan secara yuridis normatif, dengan jalan menelaah dan mengkaji suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkompeten untuk digunakan sebagai dasar dalam melakukan pemecahan masalah.

Dari hasil penelitian dapat diketahui bahwa Kopetensi absolute dalam hal menangani ini adalah benar menjadi kewenangan Perailan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 5 Undang Undang No.5 Tahun 1986 jo Undang Undang No.9 Tahun 2004 bahwa sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha Negara antara orang atau badan hokum Tata Usaha Negara antara orang dengan badan hokum privat dengan Badan atau Pejabat tata Usaha Negara sebagai akibat dikeluarkannya keputusan Tata Usaha Negara. Pertimbangan hukum hakim dalam putusan tersebut adalah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 ; Selain itu, Surat keputusan Menteri Pertanian/Agraria tanggal 15 Juli 1963 No.SK.1/376/Ka/63 (bukti P.I.A) telah ditafsirkan secara keliru oleh Judex Factie ; yaitu pemberian hak kepada penggugat menjadi batal karena penggugat belum memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam S.K Mentan/Agraria tersebut. Padahal dalam S.K. Mentri Agraria tersebut, pihak penggugat telah dinyatakan sebagai pemilik yang sah .

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keberadaan tanah pada dasarnya sangat penting dan erat kaitannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah, bahkan bukan hanya dalam kehidupannya ; untuk mati-pun ia memerlukan sebidang tanah. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang berhajat terhadap tanah senantiasa bertambah banyak. Selain bertambah banyaknya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat perumahan, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang banyak, misalnya untuk perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan jalan-jalan untuk transportasi. (K. Wantjik Saleh, 1985 : 7).

Hubungan antara manusia dengan tanah yang dimiliki atau ditempatinya sangat erat kaitannya, sehingga dirasakan mempunyai pertalian yang berakar dalam alam pikirannya. Hal tersebut dapat dimengerti dan dipahami, karena tanah adalah merupakan tempat tinggal, tempat pemberi makan, tempat mereka dilahirkan, tempat ia dimakamkan serta tempat arwah leluhurnya. Sehubungan dengan hal tersebut, bertambah lama dirasakan seolah-olah tanah menjadi sempit, menjadi sedikit, sedangkan permintaan selalu bertambah, maka tidak heran kalau nilai tanah menjadi semakin tinggi. Tidak seimbangny antara persediaan tanah dengan kebutuhan akan tanah tersebut, telah menyebabkan berbagai persoalan yang banyak segi-seginya. (Soejono & Abdurrahman, 2003 : 3).

Hubungan masyarakat dengan tanah pada dasarnya dapat dibagi dalam hubungan antara masyarakat dengan tanah baik ke luar maupun ke dalam, dan hubungan perseorangan dengan tanah. Berdasarkan atas berlakunya ke luar, maka masyarakat sebagai kesatuan, berkuasa memungut hasil dari tanah, dan menolak lain-lain orang di luar masyarakat tersebut berbuat sedemikian itu, sebagai kesatuan juga bertanggung jawab terhadap orang-orang luar masyarakat atas perbuatan dan pelanggaran di bumi masyarakat itu. Hak masyarakat atas tanah

disebut dengan hak komunal atau disebut juga dengan *beschikkingsrecht* atau hak pertuanan. (Soetomo, 1981 : 11)

Keberadaan pemilikan hak atas tanah perlu dibuktikan dengan bukti otentik atau bukti yang sah dalam bentuk sertifikat hak atas tanah dimana pemilikan tanah dengan sertifikat tersebut merupakan hal yang mutlak harus dipenuhi. Sertipikat merupakan Alat pembuktian seseorang yang mempunyai hak atas tanah. Dalam ketentuan pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) menyebutkan bahwa : Akibat hukum dari pendaftaran tanah atau pendaftaran hak atas tanah itu adalah berupa diberikannya surat tanda bukti hak yang lazim disebut dengan sebutan sertipikat tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat terhadap pemegang hak atas tanah atas yang bersangkutan. Untuk mendapatkan sertipikat maka hak atas tanah tersebut harus didaftarkan.

Pendaftaran hak atas tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN diberikan wewenang untuk pendaftaran semua tanah di wilayah Indonesia atas dasar ketentuan pasal 5 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa : Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian, dikenal pula adanya bukti kepemilikan hak atas tanah yang lain disamping sertipikat hak atas tanah yang dapat diterima sebagai bukti kepemilikan hak atas tanah, yaitu petok atau girik yang diterbitkan sebelum tahun 1960.

Sengketa tanah merupakan persoalan yang bersifat klasik, selalu ada dimana-mana dimuka bumi dan secara kualitas maupun kuantitas selalu mengalami peningkatan dikarenakan luas tanah yang tetap, sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhannya terus bertambah. Persoalan-persoalan yang banyak dijumpai dalam masalah sertipikat tanah dewasa ini adalah adanya sertipikat hak atas tanah ganda atau sertipikat hak atas tanah atas nama orang yang tidak berhak, dan sebagainya sehingga diperlukan pembuktian hak atas tanah sebagai jaminan kepastian hukum.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa penerbitan sertipikat mempunyai tujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah membuktikan haknya, sehingga sertipikat merupakan alat pembuktian yang kuat. Sebagaimana sengketa kepemilikah hak atas tanah yang terjadi antara Soesanto Kartoarmodjo, S.H.

melawan Agung Bunakar yang selanjutnya dalam persidangan masuk pihak ketiga (intervensi). Penggugat dalam hal ini menjadikan objek gugatan Sertipikat Hak Milik No.224 dengan tanah seluas 171 m² dicatat atas nama pembeli Adi Suharno, dan Sertipikat Hak Milik No.225 dengan tanah seluas 668 m² dicatat atas nama pembeli Reddy Susyanto yang keduanya terletak di Kelurahan Gajah Mungkur Kodya Semarang yang penerbitannya secara melawan hukum dan sewenang-wenang, sehingga penggugat meminta pembatalan sertipikat tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut mengenai pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah melalui putusan Mahkamah Agung di tingkat Kasasi ; dalam karya ilmiah berbentuk skripsi dengan judul **“KAJIAN YURIDIS TENTANG PEMBATALAN SERTIPIKAT HAK MILIK ATAS TANAH NOMOR 224 DAN 225 YANG TERLETAK DI KELURAHAN DAN KECAMATAN GAJAH MUNGKUR KOTAMADYA SEMARANG (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 98.K./TUN/1998)”**.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut :

1. Apakah lembaga Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan menangani sengketa pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Nomor 224 dan No.225 yang terletak di Kelurahan dan Kecamatan Gajah Mungkur Kotamadya Semarang ?
2. Apa sajakah pertimbangan hukum dalam pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 224 dan Nomor 225 yang terletak di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan skripsi ini dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

1.3.1 Tujuan Umum

1. Untuk memenuhi syarat-syarat dan tugas guna mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Jember.
2. Untuk menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang hukum khususnya Hukum Agraria terkait dengan pelaksanaan pembatalan sertipikat hak milik atas tanah sebagai pelaksanaan terhadap putusan Mahkamah Agung Nomor 98.K./Tun/1998.
3. Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada almamater dalam hal ini perbendaharaan kepastakaan pada Fakultas Hukum Universitas Jember.

1.3.2 Tujuan Khusus

1. Untuk mengetahui dan mengkaji kopetensi lembaga Peradilan Tata Usaha Negara dalam menangani sengketa pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Nomor 224 dan No.225 yang terletak di Kelurahan dan Kecamatan Gajah Mungkur Kotamadya Semarang .
2. Untuk mengetahui dan mengkaji pertimbangan hukum dalam pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 224 dan Nomor 225 yang terletak di Kelurahan dan Kecamatan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang.

1.4 Metode Penelitian

Untuk menjamin suatu kebenaran ilmiah, maka dalam penelitian harus dipergunakan metodologi yang tepat karena hal tersebut merupakan pedoman dalam rangka mengadakan penelitian termasuk analisis terhadap data hasil penelitian. Berikut ini beberapa metode penelitian yang dipergunakan :

1.4.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah Yuridis Normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian

dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan (Peter Mahmud Marzuki, 2008 : 194)

1.4.2 Pendekatan Masalah

Di dalam suatu penelitian hukum terdapat beberapa macam pendekatan yang dengan pendekatan tersebut, penulis mendapat informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang diangkat dalam permasalahan untuk kemudian dicari jawabannya. Adapun dalam penyusunan skripsi ini, penulis menggunakan pendekatan yang meliputi 2 (dua) macam pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 93)

2. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan kasus (*Case Approach*) yaitu pendekatan kasus dengan meneliti alasan-alasan hukum yang dipergunakan oleh hakim untuk sampai kepada putusannya, dengan memperhatikan fakta materiil. Fakta-fakta tersebut berupa orang, tempat, waktu, dan segala yang menyertainya asalkan tidak terbukti sebaliknya. Perlunya fakta tersebut diperhatikan karena baik hakim maupun para pihak akan mencari aturan hukum yang tepat untuk dapat diterapkan kepada fakta tersebut (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 119).

1.4.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan alat dari suatu penelitian yang dipergunakan untuk pijakan dalam memecahkan suatu permasalahan yang ada. Bahan hukum yang dipergunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah :

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim (Peter Mahmud Marzuki, 2008:142). Bahan-bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara

lain ini adalah Undang Undang No.5 Tahun 1960 tentang peraturan Pokok Pokok Agraria (UUPA), Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan TUN, Undang Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman , Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah dirubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, dan beberapa peraturan terkait lainnya yang dapat menunjang pembahasan pokok permasalahan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer untuk membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder diperoleh dari literatur-literatur, majalah-majalah hukum, jurnal, sehingga dapat mendukung, membantu, melengkapi, dan membahas masalah-masalah yang timbul dalam penulisan skripsi ini.

1.4.4 Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Begitu isu hukum ditemukan, maka penulis melakukan penelusuran untuk mencari bahan-bahan hukum yang relevan terhadap isu yang dihadapi. Apabila dalam penelitian tersebut penulis sudah menyebutkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang harus dilakukan penulis adalah mencari peraturan perundang-undangan mengenai atau yang berkaitan dengan isu tersebut. Selanjutnya untuk pendekatan konseptual, maka yang harus dikumpulkan bukan peraturan perundangan saja, tetapi juga penelusuran buku-buku hukum. (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 195)

1.4.5 Analisis Bahan Hukum

Metode yang digunakan peneliti dalam melakukan analisis terhadap bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini adalah metode deduktif, yaitu suatu metode yang berpangkal dari prinsip-prinsip umum menuju ke prinsip-prinsip yang lebih khusus. Langkah selanjutnya yang dipergunakan dalam penelitian dibidang hukum adalah : (1) mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang

hendak dipecahkan ; (2) pengumpulan bahan-bahan hukum dan kiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non hukum ; (3) melakukan telaah atas isi hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan ; (4) menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum ; dan (5) memberikan preskripsi berdasarkan agumentasi yang telah dibangun didalam kesimpulan. Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskripsi dan terapan (Peter Mahmud Marzuki, 2008:171).

Bahan-bahan hukum yang telah didapatkan kemudian disusun secara sistematis dan terarah untuk kemudian dilakukan analisis dengan memberikan preskripsi mengenai apa yang seharusnya merupakan esensi dari penelitian hukum karena hal tersebut penelitian dilakukan. Analisis bersifat preskriptif artinya sesuai dengan karakter ilmu hukum yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum. Pemberian preskripsi bukan merupakan suatu yang telah ditetapkan atau yang sudah ada. Oleh karena itulah yang dihasilkan oleh penelitian hukum sekalipun bukan azas hukum yang baru atau teori baru, paling tidak argumen baru. Bertolak dari argumen baru itulah diberikan preskripsi sehingga preskripsi tersebut bukan merupakan sesuatu fantasi atau angan-angan kosong. (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 41-42)

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Hak Atas Tanah

Sebagaimana disebutkan bahwa dalam kehidupan masyarakat Indonesia, tanah mempunyai arti dan kedudukan yang amat penting dimana setiap kegiatan pembangunan selalu memerlukan tanah. Oleh karena itu dalam setiap pembangunan yang dijalankan oleh Negara Republik Indonesia, masalah tanah selalu mendapatkan perhatian dan penanganan yang sungguh-sungguh. Berbagai upaya dan langkah telah ditempuh selama ini untuk mengendalikan penggunaan, penguasaan, pemilikan serta pengalihan hak atas tanah untuk menunjang berbagai kegiatan pembangunan dan memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Berdasarkan hak menguasai dari negara, maka negara dalam hal ini adalah pemerintah dapat memberikan hak-hak atas tanah kepada seseorang, beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum. Pemberian hak itu berarti pemberian wewenang untuk mempergunakan tanah dalam batas-batas yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Tanah merupakan permukaan bumi, maka hak atas tanah adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah umpamanya bahan-bahan mineral, minyak dan lain-lainnya tidak termasuk. Dengan diberikannya hak atas tanah tersebut, maka antara orang atau badan hukum itu telah terjalin suatu hubungan hukum. Dengan adanya hubungan hukum itu, dapat dilakukan perbuatan hukum oleh yang mempunyai hak itu terhadap tanah kepada pihak lain. Untuk hal-hal tersebut misalnya dapat melakukan perbuatan hukum berupa jual beli, tukar menukar dan lain sebagainya. (K. Wantjik Saleh, 1977 : 15).

Pada dasarnya terdapat perbedaan konsepsi hak atas tanah dalam Undang Undang Pokok Agraria dengan konsepsi hak kebendaan atas tanah yang diatur dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata. Dalam Kitab Undang Undang Hukum Perdata, tanah jika tidak dimiliki oleh orang perorangan atau badan kesatuan, maka tanah tersebut adalah milik dari negara. Selanjutnya dalam konsep Undang Undang Pokok Agraria, tanah di seluruh wilayah Indonesia bukanlah

milik Negara Republik Indonesia, melainkan adalah milik seluruh bangsa Indonesia (pasal 1 ayat (2) Undang Undang Pokok Agraria) dan pada tingkatan yang paling tinggi dikuasai oleh Negara Republik Indonesia, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat (pasal 2 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria).

Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) menghendaki agar supaya hak atas tanah yang dipunyai oleh seseorang atau badan hukum tidak boleh dipergunakan secara semata-mata untuk kepentingan pribadi dengan sewenang-wenang tanpa menghiraukan kepentingan masyarakat ataupun dengan mentelantarkan tanah tersebut sehingga tidak ada manfaatnya, yang keduanya dapat merugikan masyarakat. Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat daripada hak itu, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan yang mempunyai hak maupun bermanfaat pula bagi masyarakat dan negara. Hal tersebut sesuai dengan salah satu ketentuan pasal 6 UUPA bahwa Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Kepentingan masyarakat dan perseorangan haruslah berada dalam keadaan yang seimbang (penjelasan umum angka II.4 Undang Undang Pokok Agraria)

Hak atas tanah sebagaimana yang telah ditetapkan dalam pasal 16 UUPA dapat digolongkan menjadi 2 (dua) golongan, yaitu :

- a. Hak atas tanah yang bersifat tetap diantaranya adalah : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa Untuk Bangunan, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan.
- b. Hak-hak yang sifatnya sementara, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 53 UUPA yaitu : Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak Sewa Tanah Pertanian.

Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada yang empunya hak untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya tersebut. Perkataan menggunakan pada hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang menggunakan tanah untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan mengambil manfaat pada hak atas tanah mengandung pengertian bahwa pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang menggunakan tanah selain untuk kepentingan

mendirikan bangunan, misalnya untuk pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan. (Soedikno Mertokusumo ,1996 : 45-46).

2.1.1 Pengertian Hak Milik Atas Tanah

Dalam ketentuan pasal 20 Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960, rumusan Hak milik adalah :

- (1) Hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6 ; dan
- (2) Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Hak milik sebagaimana disebutkan dalam pasal tersebut mempunyai beberapa ciri, antara lain :
 - 1) Turun temurun, mempunyai pengertian bahwa hak milik tersebut dapat diwariskan berturut-turut ataupun diturunkan kepada orang lain tanpa perlu diturunkan derajatnya ataupun hak itu menjadi tiada atau harus memohon haknya kembali apabila ada atau ketika terjadi perpindahan hak.
 - 2) Terkuat, menunjukkan bahwa jangka waktu hak milik tidak terbatas dan hak milik tanah tersebut yang paling kuat diantara hak-hak atas tanah yang lain
 - 3) Terpenuh artinya :
 - a) Hak milik itu memberikan wewenang paling luas kepada pemilikinya jika dibandingkan dengan hak-hak yang lain.
 - b) Hak milik bisa merupakan induk dari hak-hak yang lain, artinya seorang pemilik tanah bisa memberikan tanah kepada pihak lain dengan hak-hak yang kurang daripada hak milik, seperti sewa menyewa, menggadaikan, menyerahkan tanah kepada orang lain untuk Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai
 - c) Hak Milik berinduk kepada hak tanah lain, karena hak milik adalah hak yang paling penuh, sedangkan hak-hak lain kurang penuh
 - d) Dilihat dari peruntukannya, hak milik adalah tidak terbatas, karena
 - i Dapat beralih dan dialihkan.
 - ii Dapat dijadikan jaminan dengan dibebani haak tanggungan
 - iii Jangka waktu tidak terbatas.

Peralihan Hak Milik sebagaimana dimaksud dalam ketentuan tersebut di atas, diatur dalam pasal 20 ayat (2) UUPA yang menyatakan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan. Pengertian beralih dan dialihkan tersebut adalah sebagai berikut :

- (1) Beralih

Beralih artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan suatu peristiwa hukum. Dengan meninggalnya pemilik tanah, maka hak miliknya secara hukum berpindah kepada ahli warisnya sepanjang ahli warisnya memenuhi syarat sebagai subjek hak milik.

Beralihnya hak milik atas tanah yang telah bersertifikat harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan melampirkan surat keterangan kematian pemilik tanah yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, bukti identitas para ahli waris, sertifikat tanah yang bersangkutan. Maksud pendaftaran peralihan hak milik atas tanah adalah untuk dicatat dalam buku tanah dan dilakukan perubahan nama pemegang hak dari pemilik tanah kepada para ahli warisnya. Prosedur pendaftaran hak karena beralihnya hak milik atas tanah karena pewarisan diatur dalam pasal 42 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo pasal 111 dan pasal 112 Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

(2) Dialihkan atau Pemindahan Hak

Dialihkan atau Pemindahan Hak artinya berpindahnya hak milik atas tanah dari pemiliknya kepada pihak lain dikarenakan adanya suatu perbuatan hukum. Misalnya perbuatan hukum jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan atau lelang. Berpindahnya Hak Milik atas tanah karena dialihkan atau pemindahan hak harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), kecuali lelang dibuktikan dengan Berita Acara Lelang yang dibuat oleh pejabat dari kantor lelang. Berpindahnya hak milik atas tanah ini harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk dicatat dalam Buku Tanah dan dilakukan perubahan nama dalam sertifikat dari pemilik tanah yang lama kepada pemilik tanah yang baru.

Prosedur pemindahan hak milik atas tanah karena jual beli, tukar menukar, hibah, penyertaan (pemasukan) dalam modal perusahaan diatur dalam pasal 37 sampai pasal 40 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 jo pasal 97 sampai dengan pasal 106 Peraturan Menteri Agraria / Kepala BPN No.3 Tahun 1997.

Subjek Hak Milik adalah yang dapat mempunyai tanah hak milik menurut UUPA dan peraturan pelaksanaannya. Hak Milik dapat dimiliki oleh perseorangan atau Warga Negara Indonesia maupun oleh badan hukum.

a) Perseorangan

Sebagaimana disebutkan dalam pasal 21 ayat (1) UUPA bahwa : Hanya warga negara Indonesia yang dapat mempunyai hak milik. Ketentuan ini menentukan perseorangan yang hanya berkewarganegaraan Indonesia yang dapat mempunyai tanah hak milik.

b) Badan Badan Hukum

Pemerintah menetapkan badan-badan hukum yang dapat mempunyai hak milik dan syarat-syaratnya, sebagaimana disebutkan dalam pasal 21 ayat (2) UUPA.

Pengecualian terhadap badan-badan hukum ini ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 1963 yang menyebutkan bahwa badan hukum yang mempunyai hak milik hanyalah :

- a. Bank Bank yang didirikan oleh negara
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan Undang Undang
- c. Badan badan keagamaan yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri Agama
- d. Badan Badan Sosial yang ditunjuk oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendengar Menteri sosial.

Bagi pemilik tanah yang tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak milik atas tanah, maka dalam kurun waktu 1 tahun harus melepaskan atau mengalihkan Hak Milik Atas Tanahnya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Apabila hal tersebut tidak dilakukan, maka tanahnya hapus karena hukum dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sebagaimana disebutkan dalam pasal 21 ayat (3) dan (4) UUPA.

Terjadinya hak milik atas tanah dapat terjadi melalui 3 cara sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 22 Undang Undang No.5 Tahun 1960 yang menyatakan bahwa :

- a) Terjadinya hak milik menurut hukum adat
- b) Hak Milik atas tanah yang terjadi karena Penetapan Pemerintah
- c) Hak Milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan Undang Undang.

Mengacu pada ketentuan pasal 22 UUPA tersebut di atas, terjadinya hak milik dapat terjadi karena menurut hukum adat, karena penetapan oleh Pemerintah, dan karena ketentuan Undang Undang :

- a. Terjadinya hak milik menurut hukum adat antara lain dalam hubungan dengan hak ulayat. Dalam hukum adat seorang anggota masyarakat hukum adat mempunyai hak untuk membuka hutan dalam lingkungan wilayah masyarakat hukum adat itu dengan persetujuan kepala adat. Hutan yang dibuka itu, kemudian lambat laun dapat menjadi hak yang membukanya itu, selanjutnya hal tersebut disebut dengan pembukaan tanah.
- b. Terjadinya hak milik karena penetapan Pemerintah, yaitu pemerintah memberikan hak milik atas tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara, berdasarkan suatu permohonan. Selain memberikan hak milik yang baru sama sekali, juga dapat diberikan hak milik berdasarkan perubahan dari suatu hak yang telah ada, misalnya Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.
- c. Selanjutnya hak milik dapat terjadi karena ketentuan Undang Undang karena adanya konversi. Dimana dalam ketentuan konversi diatur tentang beberapa hak atas tanah yang ada sebelum diundangkannya UUPA dan sejak mulai berlakunya UUPA, hak-hak dimaksud dapat dikonversi menjadi hak milik apabila yang mempunyai hak itu memenuhi syarat untuk mempunyai hak milik menurut UUPA.

Hak Milik Atas Tanah menurut pendapat **Urip Santoso** (2005 : 18) juga dapat terjadi melalui 2 (dua) cara, yaitu :

- a) Secara Originair ; terjadinya hak milik atas tanah untuk pertama kalinya menurut hukum adat, penetapan pemerintah dan karena undang undang
- b) Secara Derivatif ; suatu subjek hukum memperoleh tanah dari subjek hukum lain yang semula sudah berstatus tanah hak milik, misalnya jual beli, tukar menukar, hibah, dan pewarisan. Dengan terjadinya perbuatan hukum atau peristiwa hukum tersebut, maka hak milik atas tanah yang

sudah ada beralih atau berpindah dari subjek hukum yang satu kepada subjek hukum yang lain.

Selanjutnya sesuai ketentuan dalam pasal 27 UUPA, menyatakan bahwa hak milik hapus apabila : (Undang- undang Nomor 5 Tahun 1960)

- a) Tanahnya jatuh kepada negara :
 - (1) Karena pencabutan hak (Undang Undang No.20 Tahun 1961 tentang pencabutan Hak Atas Tanah dan benda-benda yang ada di atasnya)
 - (2) Penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya (Peraturan Presiden No.36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum)
 - (3) Ditelantarkan : (Peraturan Pemerintah No.36 Tahun 1988 tentang Penerbitan dan Pendayagunaan Tanah Terlantar)
 - (4) Ketentuan pasal 21 ayat (3) dan 26 ayat (2)
- b) Tanahnya musnah.

2.1.2 Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah

Pada dasarnya setiap hak milik atas tanah wajib untuk didaftarkan, sebagaimana pendapat bahwa : Hak Milik atas tanah demikian pula peralihan, pembebanan dengan hak-hak lain, dan hapusnya hak milik atas tanah harus didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya atas Hak Milik akan diterbitkan tanda bukti berupa sertifikat. Sertifikat merupakan salah satu alat bukti yang kuat (Hustiati, 1990 : 36).

Ketentuan tentang Pendaftaran Tanah tersebut dapat kita lihat dalam ketentuan pasal 19 dan pasal 23 UUPA jo ketentuan dalam Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam ketentuan pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah. Penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah saat ini memulai era baru dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dinyatakan sudah tidak berlaku lagi. Meskipun demikian, peraturan-peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan dari ketentuan Pasal 19 UUPA yaitu Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961, yang telah ada masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan atau diubah atau diganti berdasarkan

Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997. Dengan penegasan tersebut, memungkinkan Peraturan Pemerintah ini segera diberlakukan di seluruh Indonesia, yaitu 3 bulan sejak tanggal diundangkan. (Imam Soetikno, 1999 : 63)

Berlakunya Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan salah satu sarana untuk memasyarakatkan kebijaksanaan Pemerintah di bidang pertanahan khususnya dalam bidang Pendaftaran Tanah. Lahirnya Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tersebut, merupakan langkah maju dalam bidang pertanahan, khususnya dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Pendaftaran tanah di Indonesia bersifat negatif, hal ini terbukti dari adanya ketentuan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa pendaftaran itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, bukan sebagai satu-satunya alat pembuktian. Pembuktian negatif berarti bahwa seseorang yang telah terdaftar haknya belum tentu dia sebagai pemilik yang mutlak, sehingga jika ada seseorang atau badan yang mendakwa haknya lebih benar dan kuat dari yang terdaftar dalam setipikat tanahnya, maka jika pengadilan memandang haknya itu memang benar dan sah, pengadilan mempersilakan Kantor Pertanahan membalik nama hak itu ke atas nama orang yang dimenangkan dalam perkara tersebut. (Purbacaraka, 2000 : 36).

Pendaftaran tersebut melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah sehingga tidak mungkin asal membuat saja, lebih-lebih lagi tujuan pendaftaran tanah tersebut bukan untuk sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah saja (sertifikat hak atas tanah). Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Undang Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan serta mewujudkan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. (Irawan Soerojo, 2002 : 18)

Kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia adalah bagian dari pelaksanaan hukum agraria sehingga seyogyanya azas yang mendasari pendaftaran tanah tidak jauh dari konsepsi hukum tanah nasional yang berasal dari hukum adat yang individualistik, komunalistik dan religius, dalam pengertian bahwa setiap kepemilikan perseorangan merupakan bagian dari dan untuk kepentingan bersama yang diyakini oleh tiap-tiap pribadi bangsa Indonesia sebagai anugerah dari Tuhan

Yang Maha Esa. Objek pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 antara lain meliputi : (a) Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai ; (b) Tanah hak pengelolaan ; (c) Tanah wakaf ; (d) Hak milik atas satuan rumah susun ; (e) Hak tanggungan ; dan (f) Tanah negara.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 telah merumuskan mengenai pengertian pendaftaran tanah, sebagai berikut :

Pendaftaran Tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk 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.

Kata-kata suatu rangkaian kegiatan menunjukkan kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lainnya, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan bagi rakyat.

Kata-kata terus menerus menunjuk kepada adanya pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir

Kata teratur menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak selalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.

Data sebagaimana dimaksud dalam uraian tersebut di atas, meliputi 2 (dua) bidang, yaitu : Data fisik, mengenai tanahnya : berupa lokasi, batas-batas, luas, bangunan dan tanaman yang ada di atasnya. Data yuridis mengenai haknya, yaitu : hak apa, siapa pemegang haknya, ada atau tidaknya pihak lain (Kartini Moeljadi & Gunawan Widjaja, 2006 : 117)

Ditinjau dari segi teknis dan segi yuridis, penyelenggaraan pendaftaran tanah secara garis besar meliputi kelompok kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan PP No.10 Tahun 1961 atau PP No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 adalah :

Kegiatan pendaftaran untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis. Pendaftaran tanah untuk pertama kalinya (*initial registration*) meliputi 3 (tiga) bidang kegiatan, yaitu :

- 1) Bidang Fisik atau Teknis Kadastral
- 2) Bidang Yuridis, dan
- 3) Penerbitan dokumen tanda bukti fisik.

Dalam ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dijelaskan bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah :

- a) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
- b) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dapat dengan mudah memperoleh data yang diperlukan mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah didaftar
- c) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Selanjutnya Sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 2 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa : pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan atas azas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka, (A.P. Parlindungan , 1999: 76-77) Berikut ini penjelasan atas isi ketentuan pasal tersebut :

- a) Azas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan ketentuan pokok maupun prosedurnya dapat dengan mudah dipahami oleh

pihak-pihak yang berkepentingan, terutama oleh para pemegang hak atas tanah.

- b) Azas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat, sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c) Azas terjangkau dimaksudkan untuk keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus dapat dijangkau oleh para pihak yang memerlukan.
- d) Azas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharaan datanya. Azas ini menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

2.1.3 Pejabat Yang Berwenang Memberikan Hak Milik Atas Tanah

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia yang di maksud dengan Pejabat adalah " pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting". (Kamus Besar bahasa indonesia, 1991: 392).

Dalam hal ini Pejabat yang berwenang memberikan Hak Milik atas Tanah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 mengatur tentang pelimpahan wewenang Pemberian Hak atas tanah. Jika yang dimohonkan Hak milik (atas tanah untuk bangunan), maka permohonan ditujukan kepada Gubernur atau Kepala daerah, dengan luas tanah 2.000 m² (meter persegi) atau kurang dari 2.000 m². Menteri dalam Negeri dengan luas tanahnya lebih dari 2.000 m² (meter persegi). Apabila yang memohonkan orang atau badan hukum asing atau badan hukum Indonesia yang bermodalkan asing maka yang berhak memberikan Hak kepemilikan tanah adalah Menteri Dalam Negeri, dalam hal ini Gubernur tidak berhak. (Effendi Perangin, 1987 : 14).

2.1.4 Sertifikat Hak Milik Atas Tanah

Pada dasarnya sertifikat merupakan salah satu tanda bukti hak, sebagaimana disebutkan dalam ketentuan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa :

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 di dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian tersebut, sertifikat merupakan akibat hukum didaftarkannya surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah merupakan salinan buku tanah dan salinan surat ukur yang kemudian dijilid menjadi satu dan diberi sampul yang bentuknya ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan. Sertifikat tanah yang diberikan tersebut adalah akibat dari adanya perbuatan hukum pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 19 ayat (1) jo Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 Undang Undang Pokok Agraria, yang selanjutnya diterbitkan sertipikat tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Sehubungan dengan apa yang telah diuraikan tersebut di atas, dalam rangka memberikan kepastian hukum pemegang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, maka dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juga diberikan penjelasan resmi mengenai arti dan peryaratan pengertian “berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Hal ini dijelaskan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik maupun data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis yang ada di dalam surat ukur dan buku tanah yang tidak dapat dibuktikan sebaliknya, dan harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam perkara di muka pengadilan.

Jadi, keberadaan sertifikat sebagai alat pembuktian dalam bidang hukum agraria sebagaimana ditegaskan dalam pasal 19 UUPA bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur didalam Peraturan

Pemerintah. Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam ketentuan pasal 19 (ayat 2) huruf c UUPA (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 (Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Pasal 1 angka 20 jo Pasal 19 ayat ayat (2) huruf c). Penerbitan sertifikat pada dasarnya mempunyai tujuan agar pemegang hak dapat dengan mudah untuk membuktikan hak yang dimilikinya. Oleh karena itu, sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria.

2.2. Perbuatan Pemerintah

Dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan kepentingan umum, pemerintah banyak melakukan kegiatan atau perbuatan-perbuatan. Aktivita atau perbuatan pemerintah tersebut pada garis besarnya dibedakan menjadi :

- a) *Rechtshandelingen* (golongan perbuatan hukum).
- b) *Feitelijkehandelingen* (golongan yang bukan perbuatan hukum)

Dari kedua golongan tersebut yang penting dalam Hukum administrasi negara adalah golongan perbuatan hukum (*Rechthandelingen*), sebab perbuatan tersebut langsung menimbulkan akibat hukum tertentu bagi Hukum Administrasi Negara ; sedangkan golongan perbuatan yang bukan perbuatan hukum tidak begitu relevan (penting) (S.F Marbun dan Moh. Mahfud M.D, 1987 : 68).

Tindakan pemerintah (*Bestuurhandelingen*) adalah pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat secara spontan dan tersendiri oleh penguasa. Tindakan dalam hukum publik adalah tindakan-tindakan hukum yang dilakukan oleh penguasa dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Tindakan pemerintah merupakan tindakan atau perbuatan dari satu alat administrasi negara (*bestuur organ*) yang mencakup juga perbuatan atau hal-hal yang berada di luar lapangan hukum tata pemerintahan, seperti keamanan, peradilan dan lain-lain dengan maksud menimbulkan akibat hukum dalam bidang hukum administrasi. (Paulus Effendi Lotulang, 2001 : 45).

2.2.1 Pengertian *Beschikking* atau Keputusan Tata Usaha Negara

- a) Keputusan dalam Bahasa Belanda disebut dengan *beschikking* sedangkan di Perancis disebut *acte administratif* dan di Jerman dinamakan *verwaltungsakt*. Di Indonesia oleh sebagian sarjana seperti Mrs. Drs E. Utrecht dan Prof Boedisoesetya diterjemahkan sebagai ketetapan dan sebagian sarjana lainnya menyalinnya sebagai Keputusan. Beberapa Sarjana yang memberikan definisi *beschikking*, antara lain :
- b) Mrs. Drs E. Utrecht menyatakan bahwa *beschikking* (ketetapan) adalah suatu perbuatan hukum publik yang bersegi satu yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa. (E. Utrecht, 1957 : 55).
- c) Mr. WF. Prins dalam bukunya menyebutkan *beschikking* sebagai suatu tindakan hukum sepihak dalam lapangan pemerintahan yang dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan wewenang yang ada pada alat atau organ tersebut. (W.F. Prins, 1950 : 12)
- d) Van Der Pot menyatakan *beschikking* merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh alat-alat pemerintahan, pernyataan-pernyataankehendak alat-alat pemerintahan itu dalam menyelenggarakan hak istimewa, dengan maksud mengadakan perubahan dalam lapangan perhubungan-perhubungan hukum. (E. Utrecht, 1957 : 55-56)

Dari beberapa definisi tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa suatu *beschikking* ialah suatu perbuatan hukum publik bersegi satu, yang dilakukan oleh aparat pemerintah (dalam arti sempit) berdasarkan suatu kekuasaan atau wewenang istimewa dengan maksud terjadinya perubahan dalam hubungan hukum. (S. F. Marbun,1997 : 128).

Ada pendapat lain yang membedakan suatu keputusan dilihat dari sifatnya, yaitu : (S.F. Marbun, 1997 : 131-137)

- 1) Keputusan yang sifatnya kilat (*vluchtige beschikking*) atau Keputusan sepintas lalu karena lekas lenyap. Ada 4 kategori bagi suatu keputusan kilat, yaitu :
 - a. Keputusan yang bermaksud merubah redaksi suatu Keputusan terdahulu atau yang lama
 - b. Keputusan yang negatif, yaitu keputusan yang hanya memuat suatu maksud untuk tidak mengadakan suatu tindakan.

- c. Penarikan kembali atau pembatalan sesuai Keputusan ; seperti halnya keputusan negatif, tidak pula menolak untuk mengeluarkan suatu keputusan yang serupa dengan keputusan yang dibatalkan tersebut
 - d. Pernyataan suatu keputusan dapat dilaksanakan.
- 2) Keputusan yang tetap (*Recht geldig Beschikking*)

Dilihat dari segi lain, maka suatu keputusan dapat dibagi atas 2 (dua) bagian, yaitu keputusan yang sah dan keputusan yang tidak sah :

- a) Keputusan yang sah (*recht-geldig beschikking*)

Agar suatu keputusan dinyatakan sebagai keputusan yang sah, harus dipenuhi beberapa syarat tertentu, antara lain :

- 1) Keputusan harus dibuat oleh organ atau badan atau pejabat yang berwenang membuatnya (*bevoeged*) : dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang Undang No.5 Tahun 1986 disebutkan bahwa : apabila suatu keputusan dikeluarkan oleh badan atau Pejabat tata Usaha Negara yang tidak berwenang, maka terhadap keputusan yang demikian dapat dinyatakan sebagai “*bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”
- 2) Harus diberi bentuk sesuai dengan Peraturan Yang menjadi Dasarnya dan Harus menurut prosedur Pembuatnya (*rechmatige*) ; yaitu bahwa suatu keputusan harus memenuhi syarat-syarat formal dan yang termasuk di dalamnya adalah : proses atau cara membuatnya, bentuk keputusan, dan pemberitahuan pada yang bersangkutan. Dalam hal syarat prosedural atau formal ini tidak diikuti, maka berdasarkan penjelasan Pasal 53 Undang Undang No.5 Tahun 1986, keputusan demikian dapat dinyatakan sebagai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 3) Keputusan tidak boleh memuat kekurangan-kekurangan yuridis ; bahwa suatu keputusan yang memuat kekurangan yuridis dapat disebutkan antara lain : penipuan (*bedrog*), paksaan (*dwang*), atau sogokan (*omkoping*), kesesetan (*dwaling*) atau kekeliruan/khilaf. Keputusan yang timbul karena mengandung unsur-unsur penipuan, kesesetan, paksaan atau penyogokan tidak lagi merupakan keputusan yang murni dikeluarkan ; oleh karenanya keputusan yang demikian dapat batal atau dibatalkan.

- 4) Isi dan tujuannya harus sesuai dengan isi dan tujuan Peraturan Dasarnya (*Doelmatig*) bahwa : suatu keputusan harus sesuai dengan isi dan tujuan yang menjadi peraturan dasarnya dimana keputusan harus langsung terarah pada sasaran tujuan, sehingga efisien dan cermat. Apabila keputusan itu diambil tidak sesuai dengan isi dan tujuan menurut *de puovoir* atau penyalahgunaan wewenang (*detournement de puovoir*) maka ia dapat digugat atau dibatalkan.
- b) Keputusan Yang Tidak Sah (*Niet Recht geldig beschikking*)
- Adakalanya suatu keputusan dapat dinyatakan sebagai suatu keputusan yang tidak sah, yang dapat berupa :
- 1) Keputusan yang batal karena hukum (*van rechtwege nietig*) ; keputusan yang batal karena hukum menyebabkan bahwa akibat dari keputusan yang batal berlaku surut (mulai saat tanggal dibuatnya keputusan yang dibatalkan) sehingga keadaan dikembalikan pada keadaan semula sebelum dibuatnya keputusan (tidak sah) dan akibat hukum yang ditimbulkan oleh keputusan itu dianggap tidfak pernah ada.
 - 2) Keputusan yang batal mutlak (*absolut nietig*) ; yakni apabila pembatalan terhadap keputusan itu dapat dituntut oleh setiap orang
 - 3) Keputusan yang batal nisbi (*relatif nietig*) ; yakni apabila keputusan yang pembatalannya hanya dapat dituntut oleh orang-orang tertentu saja
 - 4) Keputusan Yang dapat dibatalkan (*vernietigbaar*) ; yakni suatu keputusan baru dapat dinyatakan batal setelah pembatalan oleh hakim atau instansi, pembatalan tidak berlaku surut. Jadi, bagi hukum perbuatan dan akibat-akibat hukum yang ditimbulkan dianggap sah sampai dikeluarkannya keputusan pembatalan (*ex-nunc*) kecuali Undang undang menentukan lain.
 - 5) Keputusan yang dapat dibatalkan mutlak (*absolut vernietigbaar*)
 - 6) Keputusan yang dapat dibatalkan nisbi (*relatif vernietigbaar*)

2.2.2 Pengertian Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam Undang Undang No.5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah dirubah dengan Undang Undang No.9 Tahun 2004, pasal 1 angka 3 menyebutkan definisi keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu

penetapan tertulis dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha negara yang berisi tindakan Hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Dari definisi tersebut di atas, maka dapat dirumuskan unsur-unsur atau elemen-elemen keputusan, antara lain sebagai berikut : (S.F. Marbun, 1997 : 138)

- 1) Penetapan tersebut tertulis dan dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara
- 2) Berisi tindakan hukum dalam bidang tata Usaha Negara
- 3) Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 4) Bersifat konkrit, individual dan final
- 5) Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata

Salah satu kata kunci yang penting dalam suatu Keputusan Tata Usaha Negara adalah adanya “wewenang” atau “kewenangan” yang selalu harus ada dan yang menjadi dasar berpijak bagi Pejabat TUN untuk dapat melakukan tindakan-tindakan hukum dan khususnya dalam hal ini adalah menerbitkan keputusan-keputusan TUN sebagai salah satu instrumen yuridis dalam menjalankan pemerintahan. Wewenang dalam menjalankan urusan pemerintahan tersebut dapat dilakukan melalui perbuatan atau tindakan yang bersifat atau menurut hukum publik, maupun yang bersifat atau menurut hukum privat.

Salah satu ciri yang terpenting dalam penerapan wewenang menurut hukum publik tersebut (terutama dalam menerbitkan Keputusan-keputusan TUN) adalah bahwa penerapan wewenang yang demikian itu membawa akibat atau konsekuensi hukum, yaitu lahirnya hak dan kewajiban yang bersifat hukum publik bagi warga masyarakat yang bersangkutan, kewenangan mana dapat dipaksakan secara sepihak (bersifat unilateral). Pada dasarnya wewenang hukum publik dikaitkan selalu pada jabatan publik yang merupakan organ pemerintahan (*bestuurs orgaan*) dan menjalankan wewenangnya dalam fungsi pemerintahan, yang dalam segala tindakannya selalu dilakukannya demi kepentingan umum atau pelayanan umum (*public service*). Pada organ pemerintahan yang demikian, melekat pula sifatnya sebagai pejabat umum (*openbaar gezag*). Pasal 1 Angka (2) Undang Undang No. 5 Tahun 1986 merumuskan Badan atau Pejabat (jabatan)

TUN secara sangat umum, yaitu bahwa : *Badan atau Pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

2.3. Kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara

Tugas pokok pengadilan yang menyelenggarakan kekuasaan kehakiman adalah untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya. Wewenang untuk menerima, memeriksa, dan mengadili itulah yang disebut dengan kompetensi pengadilan. Dalam teori, kompetensi pengadilan dapat dibagi menjadi dua, yaitu Kompetensi Absolut (*Absolute Competentie*) dan Kompetensi Relatif (*relative competentie*). Kompetensi Absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara didasarkan atas tingkatan pengadilan dan ruang lingkup badan-badan peradilan berdasarkan jenis perkara yang terjadi. Di Indonesia ada tiga tingkat pengadilan, yaitu pengadilan negeri, pengadilan tinggi, dan Mahkamah Agung. Pengadilan Negeri merupakan pengadilan tingkat pertama yang berwenang memeriksa dan memutus segala perkara perdata dan pidana yang terlebih dahulu diperiksa dan diputus oleh pengadilan-pengadilan yang dihapuskan. Pengadilan Negeri bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara pidana dan perdata di tingkat pertama. Sedangkan pengadilan tinggi berwenang mengadili perkara pidana maupun perdata di tingkat ke dua, yaitu perkara yang telah mendapatkan putusan dari pengadilan negeri namun putusan itu kemudian dimintakan banding. Perkara yang telah diberikan putusan oleh pengadilan tinggi dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung (MA), yaitu tingkat Pengadilan tertinggi di Indonesia. Sementara jenis-jenis badan peradilan sebagaimana yang dijelaskan dalam pasal 25 Undang Undang No.48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, maka Badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi badan peradilan dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, dan Peradilan Tata Usaha Negara.

Peradilan tata usaha negara adalah pengadilan yang bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara (pasal 47 Undang Undang No.9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara) Sengketa ini terjadi karena sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha

Negara dalam bentuk Surat Keputusan (SK) oleh Pejabat Tata Usaha Negara atau badan Tata Usaha Negara, yang menimbulkan akibat hukum bagi orang perorangan maupun badan hukum perdata dalam hal ini akibat hukum yang merugikan. Untuk mengantisipasi sengketa tersebut, maka diperlukan adanya badan peradilan yang mempunyai kompetensi absolut khusus, yaitu badan Peradilan Administrasi Negara atau Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum sehingga dapat memberikan pengayoman kepada masyarakat khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat. Itulah sebabnya secara teoritis, dikenal bahwa adanya peradilan Administrasi Negara merupakan salah satu syarat dari negara hukum yang dinamis (*welfare state*).

Kompetensi (kewenangan) suatu badan pengadilan untuk mengadili suatu perkara dapat dibedakan atas kompetensi relatif dan kompetensi absolut. Kompetensi relatif berhubungan dengan kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara sesuai dengan wilayah hukumnya. Sedangkan kompetensi absolut adalah kewenangan pengadilan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa.

2.3.1 Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan berdasarkan wilayah hukum yang menjadi wilayah kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman di salah satu daerah hukum yang menjadi wilayah kewenangannya. (S.F.Marbun & Moh.Mahfud MD,1987 : 183-184)

Pengaturan kompetensi relatif peradilan tata usaha negara terdapat dalam ketentuan Pasal 6 dan Pasal 54. Pasal 6 Undang Undang No.5 Tahun 1986 jo Undang Undang No.9 Tahun 2004 menyatakan :

- 1) Pengadilan Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Kabupaten/Kota, dan daerah hukumnya meliputi wilayah Kabupaten/Kota.
- 2) Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di ibukota Provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah Provinsi.

Untuk saat sekarang PTUN masih terbatas sebanyak 26 dan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PT. TUN) ada 4 yaitu PT. TUN Medan, Jakarta, Surabaya dan Makasar di seluruh wilayah Indonesia, sehingga PTUN wilayah hukumnya meliputi beberapa kabupaten dan kota. Seperti PTUN Medan wilayah hukumnya meliputi wilayah provinsi Sumatera Utara dan PT. TUN wilayah hukumnya meliputi provinsi-provinsi yang ada di Sumatera. Sedangkan puncak peradilan dalam lingkungan Tata Usaha Negara diatur dalam pasal 5 ayat (2) Undang Undang No.5 Tahun 1986 yang menentukan bahwa : "kekuasaan kehakiman" di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara berpuncak pada Mahkamah Agung sebagai Pengadilan Negara Tertinggi. Dengan demikian, puncak peradilan dalam lingkungan Peradilan tata Usaha Negara ini sama dengan yang berlaku pada lingkungan peradilan lainnya. (peradilan Umum, Peradilan Agama dan Peradilan Militer) yaitu berpuncak pada Mahkamah Agung.

Kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak, yakni pihak Penggugat dan Tergugat. Dalam Pasal 54 Undang Undang No.5 Tahun 1986 jo Undang Undang No.9 Tahun 2004 diatur sebagai berikut :

- 1) Gugatan sengketa tata usaha negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
- 2) Apabila Tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
- 3) Dalam hal tempat kedudukan Tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman Penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
- 4) Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa tata usaha negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman Penggugat.

- 5) Apabila Penggugat dan Tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
- 6) Apabila Tergugat berkedudukan di dalam negeri dan Penggugat di luar negeri, gugatan diajukan ke Pengadilan di tempat kedudukan Tergugat.

Dengan demikian gugatan pada prinsipnya diajukan ke pengadilan di tempat tergugat dan hanya bersifat eksepsional di tempat penggugat diatur menurut Peraturan Pemerintah. Hanya saja sampai sekarang Peraturan Pemerintah tersebut belum ada. Selanjutnya pasal 55 menegaskan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak diterimanya atau diumumkankannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

2.3.2 Kompetensi Absolut

Kompetensi absolut berkaitan dengan kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara untuk mengadili suatu perkara menurut obyek, materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang Undang No.5 Tahun 1986 Undang Undang No.9 Tahun 2004. Kompetensi absolut PTUN adalah 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 di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 4 Undang Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang Undang No. 9 Tahun 2004).

Tidak semua tindakan pemerintah dapat diadili oleh Pengadilan Tata Usaha Negara, melainkan hanya tindakan tertentu saja yang dapat diadili oleh Peradilan Tata Usaha Negara sedangkan selebihnya menjadi kompetensi Peradilan Umum atau Peradilan (Tata Usaha) Militer atau bahkan untuk masalah pembuatan peraturan (*regelling*) oleh pemerintah, maka kewenangan untuk menilainya berada pada Mahkamah Agung. (S.F Marbun dan Moh. Mahfud M.D, 1987 : 185)

Tindakan pemerintah yang manakah yang menjadi kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara ? menurut Undang Undang No.5 Tahun 1986 kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara adalah sengketa Tata Usaha

Negara. Sedangkan sengketa Tata Usaha Negara menurut pasal 1 butir 4 adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang perorangan maupun badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, baik di pusat maupun daerah, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, kompetensi absolut Peradilan Tata Usaha Negara minimal mempunyai beberapa ciri, yaitu :

(S.F Marbun dan Moh. Mahfud M.D, 1977 : 186)

- 1) Yang bersengketa (pihak-pihak) adalah orang atau badan hukum perdata dengan badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara (di Indonesia) tidak berkompoten mengadili sengketa antara satu badan tata usaha negara dengan badan tata usaha negara lainnya. Menurut pemerintah sengketa antara Badan tata Usaha Negara dapat diselesaikan dalam intern pemerintah itu sendiri.
- 2) Objek sengketa adalah keputusan Tata Usaha yakni penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha. Istilah penetapan tertulis menunjuk pada isi, bukan pada bentuk sehingga bentuk memo atau nota sekalipun dapat memenuhi syarat tertulis dan dapat dijadikan objek sengketa asalkan jelas Badan atau Pejabat yang mengeluarkannya jelas, maksud dan mengenai hal isi tulisan itu dan jelas pada siapa tulisan itu dan jelas pada siapa tulisan itu ditujukan dan apa yang ditetapkan di dalamnya
- 3) Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara
Tindakan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara itu harus merupakan tindakan hukum dalam bidang Tata Usaha negara yaitu : harus bersumber pada suatu ketentuan hukum Tata Usaha Negara yang dpaat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Tindakan hukum Perdata, seperti jual beli, bukan menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara tetapi menjadi kompetensi peradilan umum
- 4) Keputusan yang dijadikan objek sengketa itu bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Bersifat konkret artinya objeknya berwujud, tertentu atau dapat ditentukan misalnya ijin usaha bagi seseorang. Bersifat individual artinya

tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju dan jika yang dituju lebih dari seorang, maka tiap-tiap nama orang yang terkena keputusan itu harus disebutkan. Bersifat final artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum, sehingga tidak bisa digugat dan diadili oleh Pejabat Tata Usaha Negara.

2.3.3 Pembatasan-Pembatasan atau Pengecualian Menurut Ketentuan Dalam Undang Undang No.5 Tahun 1986

Sebagaimana telah disebutkan bahwa Obyek sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan tata usaha negara sesuai Pasal 1 angka 3 dan Pasal 3 Undang Undang No.5 Tahun 1986 jo Undang Undang No.9 Tahun 2004. Namun, ada pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal Undang Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang Undang No.9 Tahun 2004 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan ini dapat dibedakan menjadi tiga yaitu : (S.F.Marbun, 1997 : 220-222).

1) Pembatasan Langsung

Pembatasan langsung adalah pembatasan yang tidak memungkinkan sama sekali bagi PTUN untuk memeriksa dan memutus sengketa tersebut. Pembatasan langsung ini terdapat dalam Penjelasan Umum, Pasal 2 dan Pasal 49 Undang Undang No.5 Tahun 1986. Berdasarkan Pasal 2 Undang Undang No. 5 Tahun 1986 jo Undang Undang No. 9 Tahun 2004 menentukan, bahwa tidak termasuk Keputusan tata usaha negara menurut Undang Undang ini :

- 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 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana.
- e. Keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- f. Keputusan tata usaha negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia.
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah, mengenai hasil pemilihan umum.

Ketentuan Pasal 49, 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 bahaya, keadaan bencana alam atau keadaan luar biasa yang membahayakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b. Dalam keadaan mendesak untuk kepentingan umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2) Pembatasan Tidak Langsung

Pembatasan tidak langsung adalah pembatasan atas kompetensi absolut yang masih membuka kemungkinan bagi PT.TUN untuk memeriksa dan memutus sengketa administrasi, dengan ketentuan bahwa seluruh upaya administratif yang tersedia untuk itu telah ditempuh. Pembatasan tidak langsung ini terdapat di dalam Pasal 48 Undang Undang No.9 Tahun 2004 yang antara lain menyebutkan bahwa :

- (1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat tata usaha negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa tata usaha negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administratif yang tersedia.
- (2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (TUN) sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

3) Pembatasan langsung bersifat sementara

Pembatasan ini bersifat langsung yang tidak ada kemungkinan sama sekali bagi PTUN untuk mengadilinya, namun sifatnya sementara dan satu kali (*einmalig*). Terdapat dalam Bab VI Ketentuan Peralihan Pasal 142 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1986 yang secara langsung mengatur masalah ini menentukan bahwa, “ Sengketa tata usaha negara yang pada saat terbentuknya Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan menurut UU ini belum diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum tetap diperiksa dan diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Umum”.

Dengan demikian, kompetensi absolute Peradilan Tata Usaha Negara terbatas pada tindakan Tata Usaha Negara dalam mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara seperti ditentukan oleh pasal 1 angka 3 dengan pembatasan-pembatasan tertentu (pasal 2, 48, 49, 142 dan penjelasan umum). Tindakan-tindakan Tata Usaha Negara selain yang disebutkan dalam kompetensi itu menjadi kompetensi peradilan lain. Tindakan dalam lapangan perdata atau tindakan pemerintah yang melanggar hukum (*onrechtmatige*) misalnya menjadi kompetensi Peradilan Umum.



BAB III PEMBAHASAN

3.1 Kompetensi Peradilan Dalam Menangani Perkara Gugatan Pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah Nomor 224 Dan Nomor 225 Yang Terletak Di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang

Sebagaimana telah disebutkan bahwa sengketa tanah merupakan persoalan yang bersifat klasik, selalu ada dimana-mana dimuka bumi dan secara kualitas maupun kuantitas selalu mengalami peningkatan dikarenakan luas tanah yang tetap sementara jumlah penduduk yang memerlukan tanah untuk memenuhi kebutuhannya terus bertambah. Sistem pendaftaran tanah yang digunakan dalam [hukum](#) tanah nasional kita adalah sistem pendaftaran hak dengan sistem publikasi bersifat negatif yang mengandung unsur-unsur positif. Makna sistem ini adalah bahwa pemerintah memberikan pengakuan atas sertifikat hak atas tanah sebagai tanda bukti hak dan sebagai alat bukti sempurna sepanjang tidak dibuktikan sebaliknya. Berdasarkan sistem pendaftaran tanah tersebut maka apabila ada pihak yang merasa dirugikan atas diterbitkannya sertifikat atas suatu bidang tanah, maka pihak yang merasa dirugikan tersebut dapat mengajukan gugatan pembatalan sertifikat itu. Hal tersebut sebagaimana yang dilakukan oleh Soesanto Kartoarmodjo, S.H., dengan kasus posisi sebagai berikut :

Di wilayah Kotamadya Semarang terdapat sebidang tanah ex tanah partikelir R.v. *eigendom perponding* No.1192 di Kelurahan Wonotinggal, Kecamatan Semarang (sekarang Kelurahan Gajah Mungkur) Jl. Sultan Agung, Semarang tercatat atas nama Alm. Oei Tjiong Bing. Tanah tersebut, seluas 1000 m² (40x25m) dengan SK Menteri Pertanian Agraria tanggal 15 Juli 1963 No.1/376/KA/1963 diberikan kepada Soesanto Kartoarmodjo, S.H., dan telah membayar uang pemasukan kepada negara @ Rp.10/per meternya yang semuanya berjumlah Rp.10.000,-

Sejak tahun 1963 sampai tahun 1971 usaha Soesanto Kartoarmodjo, S.H. untuk mendaftarkan dan memperoleh tanda bukti hak atas tanah tersebut berdasarkan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah pada Kantor Pendaftaran Tanah selalu mengalami kesulitan dan tidak berhasil.

Kesulitan tersebut akhirnya diketahui penyebabnya, yaitu karena saudara Agung Bunakar juga merasa berhak atas tanah tersebut dengan Hak Guna Bangunan yang diperolehnya dengan cara mengajukan permohonan hak kepada Gubernur KDH Tingkat I Jawa Tengah dengan melampirkan : Surat Keterangan dari Lurah dan Camat setempat yang menerangkan bahwa saudara Agung Bunakar Partowidjojo (yang merupakan seorang Perwira ABRI) adalah orang yang benar-benar telah menduduki secara nyata atas tanah tersebut.

Selanjutnya terbit SK Gubernur KDH Tingkat I Jawa Tengah No.D.17/HGB/662/I/1929/1987 yang isinya antara lain tanah tersebut diberikan kepada saudara Agung Bunakar ; SK Gubernur tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Sertipikat Hak Guna Bangunan (HGB) No.280 tertanggal 4 September 1987 oleh Kantor Pendaftaran Tanah. Atas dasar terbitnya Sertipikat HGB No.280 Tahun 1987 tersebut maka pemegang SK Menteri Pertanian No.1/376/KA/1963 ; Soesanto Kartoarmodjo, S.H. mengajukan gugatan perdata di Pengadilan Negeri Semarang terhadap tergugat-tergugat yaitu : Kepala Pendaftaran Tanah/Agraria Semarang dan Agung Bunakar, karena merasa haknya atas tanah tersebut dihilangkan. Usaha Soesanto Kartoarmodjo, S.H., untuk memperoleh haknya kembali mengalami jalan buntu.

Pada tahun 1990 berdasarkan S.K kakanwil Pertanahan Jawa Tengah tanggal 9 Juli 1990 hak tanah tersebut yang semula HGB telah diroboh menjadi Hak Milik kemudian terbit Sertipikat Hak Milik (SHM) No.208 tanggal 8 Agustus 1990 atas nama Agung Bunakar Partowidjojo. Tanah tersebut kemudian dijual lepas kepada Teguh Setiawan, yang kemudian dalam prosesnya oleh Teguh Setiawan tanah tersebut dijual lepas kepada Adi Suharno dan Reddy Susyanto. Sertipikat Hak Milik No.208 tanggal 8 Agustus 1990 tersebut kemudian dipecah menjadi 2 (dua) buah yaitu : **Sertipikat Hak Milik No.224** dengan tanah seluas 171 m² dicatat atas nama pembeli Adi Suharno, dan **Sertipikat Hak Milik No.225** dengan tanah seluas 668 m² dicatat atas nama pembeli Reddy Susyanto.

Sertipikat Hak Milik No.224 dan Sertipikat Hak Milik No.225 adalah suatu produk Pejabat Tata Usaha negara (Kepala Kantor Pertanahan Kotamadya Semarang). Dalam melakukan perbuatan hukum Kepala Kantor Pertanahan dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan

hukum baik karena kesalahan (*schuld*) maupun akibat kelalaian menjalankan kewajiban hukumnya. Atas perbuatan yang salah atau lalai tadi menghasilkan produk hukum yaitu sertifikat hak milik yang salah, baik kesalahan atas subyek hukum dalam sertifikat maupun kesalahan atas hukum dalam sertifikat tersebut.

Kesalahan dalam hal pembuatan suatu sertifikat hak atas tanah bisa saja terjadi, karena adanya unsur penipuan (*bedrog*), kesesatan (*dwaling*) dan atau paksaan (*dwang*), dalam pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Dengan demikian sertifikat yang dihasilkan dapat berakibat batal demi hukum. Sedangkan bagi subjek yang melakukan hal tersebut yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kodya Semarang dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum dan perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* atau penyalahgunaan kewenangan dari Pejabat Tata Usaha Negara. Mengenai Sertifikat Hak Milik Nomor 224 dan Nomor 225 adalah suatu keputusan yang tidak sah walaupun Sertifikat Hak Milik tersebut dibuat oleh Pejabat yang berwenang yaitu Kepala Kantor Pertanahan Kodya Semarang berdasarkan Pasal 19 (1) UUPA jo Peraturan Pemerintah nomor 10 Tahun 1961 . Dimana telah dituangkan dalam bentuk yang tepat dan melalui prosedur sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan dalam peraturannya. Namun dalam kasus ini keabsahannya Sertifikat hak Milik tersebut terbit karena adanya cacat hukum, yaitu pada waktu pembuatan Sertifikat Hak Milik tersebut terdapat kekurangan yuridis dan ketidak telitian Kepala Kantor Pertanahan Kodya Semarang, sebab pada kenyataannya hak atas tanah tersebut sebenarnya sudah menjadi milik *Susanto Kartoadmojo*, S.H dengan alas hak berupa Surat Keputusan Menteri Pertanian Agraria Nomor : 1/376/KA/1963.

Perbuatan hukum Pemerintah/Kepala Kantor Pertanahan Kodya Semarang dalam melakukan pendaftaran tanah sehingga diterbitkannya Sertipikat Hak Milik No.224 atas nama Adi Suharno dan Sertipikat Hak Milik No.225 atas nama pembeli Reddy Susyanto di Kelurahan Wonotinggal, Kecamatan Semarang (sekarang Kelurahan Gajah Mungkur) Jl. Sultan Agung, Semarang sebagai suatu perbuatan hukum yang menimbulkan keadaan hukum baru dan melahirkan hak-hak serta kewajiban-kewajiban hukum baru terhadap orang/subyek hukum tertentu (dalam hal ini terhadap Adi Suharno dan Reddy Susyanto).

Penerbitan Sertipikat Hak Milik tersebut dari faktanya menunjukkan bahwa dalam penerbitan Sertipikat Hak Milik No.224 dan No.225 terdapat kesalahan dari aspek yuridisnya menyangkut hak yaitu : hak apa, siapa pemegang haknya dan ada atau tidaknya pihak lain. Sertipikat Hak Milik Atas Tanah No.224 Dan No.225 yang terletak di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang, merupakan suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang cacat hukum, maka terhadap Sertipikat Hak Milik tersebut dapat dimintakan pembatalan.

Menurut ketentuan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 24 ayat (2) dan juga Undang- undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Pokok Kekuasaan Kehakiman ditentukan di dalam pasal 10 ayat (2) disebutkan ada 4 (empat) lingkungan badan Peradilan yaitu Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara. Keempat lingkungan badan peradilan tersebut di Mahkamah Agung Republik Indonesia sebagai pelaku kekuasaan kehakiman.

Kompetensi absolut menyangkut pembagian kekuasaan antar badan-badan peradilan dilihat dari lingkungan kewenangan yaitu wewenang menerima, memeriksa, mengadili suatu perkara tertentu. Di dalam ketentuan pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 dirumuskan ” Pengadilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara”. Di dalam Pasal 1 angka 4 dirumuskan bahwa ” Sengketa tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang Tata Usaha Negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau pejabat tata Usaha Negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengadilan Tata Usaha Negara bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara di tingkat pertama. (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 : Pasal 50). Ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 di sebutkan 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”. Suatu perkara yang masuk dalam lingkup kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara, maka objek dari perkara tersebut haruslah berupa Putusan Tata Usaha Negara yaitu Sertifikat Hak Milik Nomor 224 dan Nomor 225 yang memenuhi unsur sebagai berikut :

1. Penetapan tertulis yang dimaksud terutama menunjuk pada isi dan bukan kepada bentuk keputusan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN. Keputusan itu memang diharuskan tertulis, namun yang disyaratkan tertulis bukan bentuk formalnya seperti surat pengangkatan dan sebagainya. Persyaratan tertulis itu diharuskan untuk kemudahan segi pembuktian. Dalam kasus tersebut di atas menunjukkan bahwa Sertifikat Hak Milik Nomor 224 dan Nomor 225 adalah suatu keputusan yang dibuat oleh Pejabat kantor Pertanahan Semarang yang mengatur soal kepemilikan tanah di jalan Sultan Agung, Kelurahan Gajahmungkur kecamatan semarang seluas 171 m² dan 668 m². Ketetapan tersebut ditujukan kepada *Adi Suharno dan Rudy susyanto* dimana menimbulkan akibat hukum bagi keduanya
2. .Berisi tindakan hukum dalam bidang tata Usaha Negara
Tindakan hukum Tata Usaha Negara adalah perbuatan hukum Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersumber pada suatu ketentuan hukum tata usaha negara yang dapat menimbulkan hak atau kewajiban pada orang lain. Berdasarkan ketentuan pasal 19 (1) UUPA jo Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sekarang telah dianti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka Pejabat Kantor Pertanahan Semarang berwenang melakukan pendaftaran atas tanah di jalan Sultan Agung Kelurahan Gajahmungkur Kecamatan Semarang, sehingga terbit Sertifikat Hak Milik Nomor 224 dengan luas tanah 171 m² atas nama *Adi Suharno* dan Nomor 225 dengan luas tanah 668 m² atas nama *Reddy Susyanto*.
3. Bersifat konkrit, individual dan final
 - a) Bersifat konkrit : Artinya objek yang diputuskan dalam Keputusan Tata Usaha Negara itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan kepada siapa keputusan TUN tersebut ditujukan. Dalam kasus ini tindakan Kepala Kantor Pertanahan adalah telah dikeluarkan Sertipikat

Hak Milik Atas Tanah Nomor 224 atas nama *Adi Suharno* dan Nomor 225 atas nama *Reddy Susyanto*.

- b) Bersifat Individual : Artinya Keputusan Tata Usaha Negara tersebut tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Sertifikat Hak Milik Nomor 224 hanya di tujukan kepada *Adi Suharno* dan Sertifikat Hak Milik Nomor 225 hanya di tujukan kepada *Reddy Susyanto*.
- c) Bersifat Final : Artinya sudah definitif dan karenanya dapat menimbulkan akibat hukum.

Dalam kasus ini dengan dikeluarkannya Sertipikat Hak Milik No.224 dan Sertipikat Hak Milik No.225 maka melahirkan hak dan kewajiban bagi *Adi Suharno* dan *Reddy Susyanto* terhadap tanah miliknya tersebut.

Selain kompetensi absolut dalam kasus ini telah terpenuhi, demikian halnya dengan kompetensi relatif-nya. Kompetensi relatif menyangkut pembagian kekuasaan mengadili antara pengadilan yang serupa tergantung dari tempat tinggalnya tergugat. Dalam perjalanan kasus ini terbilang cukup panjang, karena pihak penggugat telah melalui sekian proses yang panjang, yaitu antara lain :

1. Gugatan Perdata ke Pengadilan Negeri Semarang dengan Putusan No.47/Pdt./1989 yang diberi putusan gugatan "tidak dapat diterima"
2. Gugatan Pengadilan Tinggi No.35/Pdt/1991 serta dalam tingkat kasasi diputuskan Pengadilan Negeri tidak berwenang mengadili perkara tersebut.

Setelah itu, barulah kemudian Penggugat mengajukan gugatannya ke Pengadilan Tata Usaha Negara, Banding ke Pengadilan Tinggi TUN Surabaya, dan Kasasi ke Mahkamah Agung. Langkah penggugat tersebut adalah tepat karena PTUN-lah yang berwenang untuk memutus perkara sengketa pembatalan sertipikat hak milik atas tanah. Dalam hal ini penggugat mengajukan gugatan ke PTUN Semarang sebagai tempat atau domisili penggugat berikut objek sengketa. Selanjutnya karena putusan TUN dianggap belum memenuhi rasa keadilan, penggugat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tinggi TUN Surabaya sebagai wilayah terdekat dari wilayah penggugat (karena di wilayah asal tidak ada PT TUN), dan akhirnya putus di tingkat kasasi di Mahkamah Agung.

Dalam hal permohonan dikabulkan Pengadilan TUN, maka pihak yang berhak secara hukum atas sertifikat tersebut dengan berbekal putusan Pengadilan

TUN yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap dapat mengajukan permohonan untuk membatalkan sertifikat tersebut ke BPN atau pihak yang secara hukum berhak atas sertifikat tersebut dengan berbekal Penetapan Pengadilan Negeri tersebut diatas dapat mengajukan permohonan pembatalan sertifikat yang tidak benar langsung kepada Menteri Negara Agraria/Kepala BPN atau Pejabat yang ditunjuk atau melalui Kepala Kantor Pertanahan setempat. Namun demikian, apabila salah satu pihak masih melakukan upaya hukum, maka putusan dari pengadilan tingkat akhir-lah yang mempunyai kekuatan hukum tetap dan mengikat, sebagaimana kasus tersebut di atas melalui upaya hukum banding dan kasasi ke Mahkamah Agung.

Masalah pertanahan adalah merupakan masalah yang mempunyai karakter yang bersifat multi dimensi. Unik, banyak aspek yang terlibat didalamnya, sehingga tidak mudah dalam penanganan dan penyelesaiannya. Di dalamnya ada muatan politis, hukum, ekonomi, budaya bahkan pertahanan dan kemanan bisa masuk didalamnya, belum lagi muatan kepentingan tertentu dan ujungnya adalah bicara adil tidak adil, sehingga peran Negara sangat dibutuhkan dalam rangka turut ikut upaya penyelesaiannya. Ketika kita mengedepankan hukum maka akan menjadi tidak adil bagi yang dikalahkan. Demikian juga bisa terjadi jika untuk kepentingan politis maka hukum menjadi mandul. Masalah pertanahan tidak mengenal batas waktu penyelesaian. Bisa cepat bisa juga memakan puluhan tahun.

3.2 Pertimbangan Hukum Mahkamah Agung Republik Indonesia Dalam Pembatalan Sertipikat Hak Milik Nomor 224 Dan Nomor 225 Yang Terletak Di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang.

Susanto Kartoatmodjo mengalami kegagalan memperoleh hak atas tanahnya melalui Peradilan Umum, maka selanjutnya Soesanto Kartoarmodjo, S.H. mengajukan gugatan Perdata di peratun (Peradilan Tata Usaha Negara) di Semarang Reg No.11/TUN/TN/1997/P.TUN.SMG terhadap para tergugat : Kepala Kantor Pertanahan dan Selanjutnya di dalam persidangan masuk pihak ketiga (intervensi) Adi Suharno dan Reddy Susyanto. Dalam surat gugatan tersebut Soesanto Kartoarmodjo, S.H. melalui kuasa hukumnya menjadikan objek gugatan :

1. Sertipikat Hak Milik (SHM) No.224 tanggal 19 Juni 1992 ;
2. Sertipikat Hak Milik (SHM) No.225 tanggal 19 Juni 1992

Keduanya terletak di Kelurahan Gajah Mungkur Kodya Semarang (d.i. kelurahan Wonotinggal) yang penerbitannya secara melawan hukum dan sewenang-wenang berdasarkan pasal 53 ayat (2) c Undang Undang No.5 Tahun 1986. Dalam surat gugatan tersebut, diajukan petitum sebagai berikut :

1. Mengabulkan gugatan penggugat ;-----
2. Menyatakan batal ; keputusan tergugat tanggal 19 Juni 1992 tentang :
 - Sertipikat Hak Milik (SHM) No.224 tanggal 19 Juni 1992
 - Sertipikat Hak Milik (SHM) No.225 tanggal 19 Juni 1992

Keduanya terletak di Kelurahan dan Kecamatan Gajah Mungkur Semarang
3. Menghukum tergugat untuk menerbitkan : Setipikat tanda bukti hak milik ata nama penggugat i.c. Soesanto Kartoatmodjo, S.H., terhadap objek gugatan tanah di Kelurahan dan Kecamatan Gajah Mungkur Semarang seluas 40 x 25 m² = 1000 m² dengan batas –batas :
 - Utara : rumah, jl. Sultan Agung 95
 - Timur : Jl. Sultan Agung
 - Selatan : rumah, B. Tedjorahardjo, S.H
 - Barat : rumah, H. Soedarto, S.H
4. Menghukum tergugat membayar biaya perkara ; -----
5. atau ; Memberi putusan yang adil dan bijaksana.-----

Gugatan Penggugat Soesanto Kartoarmodjo, S.H. tersebut ditolak oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang. Selanjutnya atas dasar putusan tersebut, penggugat mengajukan banding ke Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta yang isinya antara lain : Menguatkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No.11/g/TUN/TN/1997/P.TUN.Smg dengan sedikit perbaikan. Karena tidak puas dengan putusan Pengadilan Tingkat Banding tersebut, penggugat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung.

Berdasarkan kasus posisi tersebut di atas, bahwa dalam masalah gugatan pembatalan Sertipikat Hak Milik Atas Tanah, penggugat Soesanto Kartoarmodjo, S.H. mengajukan gugatan Perdata di Peratun (Peradilan Tata Usaha Negara) di Semarang Reg No.11/TUN/TN/1997/P.TUN.SMG terhadap para tergugat :

Kepala Kantor Pertanahan dan Selanjutnya di dalam persidangan masuk pihak ketiga (intervensi) Adi Suharno dan Reddy Susyanto. Selanjutnya dilakukan banding ke Pengadilan Tata Usaha Negara di Surabaya melalui Putusan PTUN Surabaya No.91/B/TUN/1997/PT.TUN.SBY tanggal 13 Januari 1998 ; dan terakhir melakukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung Putusan Mahkamah Agung No.98.K/TUN/1998, tanggal 8 Februari 2000.

Adapun pertimbangan hukum Mahkamah Agung Republik Indonesia adalah sebagai berikut :

- Putusan Pengadilan Tinggi tersebut ditolak oleh Penggugat asal dan selanjutnya mohon pemeriksaan kasasi dengan mengemukakan beberapa keberatan dalam : ”Memori Kasasinya” nya ;
- Majelis Mahkamah Agung yang mengadili perkara kasasi ini, di dalam putusannya menilai bahwa Judex Facti salah menerapkan hukum, sehingga putusan judex facti a’quo harus dinyatakan batal dan selanjutnya Majelis Mahkamah Agung akan mengadili sendiri perkara ini ;
- Pendirian Majelis Mahkamah Agung tersebut didasari oleh pertimbangan hukum yang intisarinya sebagai berikut :
- Tanah yang berasal dari hak barat – Rv. Eigendom yang telah kembali menjadi tanah negara ; maka lurah dan camat tidak berwenang untuk mengeluarkan ”surat keterangan” tentang status kepemilikan atas tanah tersebut, yang berarti terbitnya Sertipikat Hak Milik No.224 dan Sertipikat Hak Milik No.225 yang menjadi objek perkara ini adalah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 ;
- Surat keputusan Menteri Pertanian/Agraria tanggal 15 Juli 1963 No.SK.1/376/Ka/63 (bukti P.I.A) telah ditafsirkan secara keliru oleh Judex Factie ; yaitu pemberian hak kepada penggugat menjadi batal karena penggugat belum memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam S.K Mentan/Agraria tersebut. Padahal dalam S.K. Mentan/ Agraria tersebut, pihak penggugat telah dinyatakan sebagai pemilik yang sah dari tanah tersebut ;
- Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka Gubernur KDH Tk.1 Jawa Tengah, dalam menerbitkan ”Surat keputusan” tanggal 18 Agustus 1987 No.SK. DA.II/HGB/662/I/1929/1987, terbukti tidak menerapkan azas-azas

umum pemerintahan yang baik maka terbitnya Sertipikat Hak Milik No.224 dan Sertipikat Hak Milik No.225 adalah bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961, sehingga harus dinyatakan batal demi hukum ;

Selanjutnya Mahkamah Agung dalam putusannya menyatakan antara lain :

- Mengabulkan permohonan kasasi dari pemohon ;
- Membatalkan : Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha di Surabaya No.91/B/TUN/1997/PT.TUN.SBY dan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Semarang No.11/G/TUN/TN/1997/P.TUN.SMG

Mengadili sendiri : -----

- Mengabulkan gugatan penggugat ;
- Menyatakan batal Keputusan Tergugat Tanggal 19 Juni 1992 ; tentang Sertipikat Hak Milik No.224 dan No.225, keduanya terletak di Kelurahan Gajah Mungkur, Kecamatan Gajah Mungkur Kodya Semarang (dulu Kelurahan Wonotengal) ;
- Menghukum tergugat Kantor Pertanahan untuk menerbitkan Sertipikat tanda hak milik atas nama Soesanto Kartoarmodjo, S.H., terhadap objek gugatan, yaitu sebidang tanah di Kelurahan Gajah Mungkur, Kotamadya Semarang ;
- Menghukum termohon kasasi membayar semua biaya perkara -----