

**UNSUR KESALAHAN ADMINISTRASI SERTIFIKAT HAK ATAS
TANAH YANG HARUS DIBUKTIKAN DI MUKA PERSIDANGAN
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

TESIS



OLEH

NAMA : PENGGIS
NIM : 91220036
BKU : HUKUM KENEGARAAN

**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PALEMBANG 2022**

**UNSUR KESALAHAN ADMINISTRASI SERTIFIKAT HAK ATAS
TANAH YANG HARUS DIBUKTIKAN DI MUKA PERSIDANGAN
PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

OLEH

NAMA : PENGGIS
NIM : 91220036
BKU : HUKUM KENEGARAAN

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat
Untuk memperoleh gelar Magister Hukum
Pada Program Studi Magister Hukum
Program Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Palembang**



**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM
PALEMBANG 2022**

UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH PALEMBANG
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM

Perihal : Ujian Proposal

Ujian Hasil

Ujian Tesis

**JUDUL : UNSUR KESALAHAN ADMINISTRASI SERTIFIKAT HAK
ATAS TANAH YANG HARUS DIBUKTIKAN DI MUKA
PERSIDANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA**

**NAMA : PENGGIS
NIM : 91220036
BKU : HUKUM KENEGARAAN
PROGRAM STUDI : MAGISTER HUKUM**

**MENYETUJUI
Dosen Pembimbing,**

Pembimbing I

Pembimbing II


Prof. Dr. H. Romli, SA., M.Ag.


Dr. H. Erli Salia, S.H., M.H.

**MENGETAHUI,
Ketua Program Studi Magister Hukum
Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang**



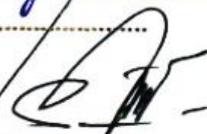
**Dr. Khairah Hayatuddin, SH, M.Hum.
NBM/NIDN: 734558/0202106701**

MENGESAHKAN

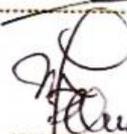
I. Tim Penguji

Ketua Tim Penguji : Prof. Dr. H. Romli, SA., M.Ag. 

Sekretaris : Dr. H. Erli Salia, S.H., M.H. 

Anggota : 1. Prof. Dr. Cholidi Zainuddin, M.A. 

2. Dr. Hj. Sri Suatmiati, S.H., M.Hum. 

3. Dr. Muhammad Yahya Selma, S.H., M.H. 

II. Ketua Program Studi Magister Hukum

Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang


Dr. Khalid Hayatuddin S.H., M. Hum.
NBM/NIDN: 734558/0202106701

Tanggal Lulus Ujian: 05 April 2022

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Penggis

Tempat/Tanggal Lahir : Belani, 02 Juni 1997

Nim : 91220036

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Perguruan Tinggi : Universitas Muhammadiyah Palembang

Judul Tesis : Unsur Kesalahan Administrasi Sertifikat Hak Atas Tanah yang Harus Dibuktikan di Muka Persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menyatakan bahwa:

1. Tesis ini adalah hasil karya saya dan disusun sendiri dengan sungguh-sungguh serta bukan merupakan penjiplakan karya orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, maka saya sanggup menerima sanksi berupa pembatalan Tesis ini dan segala konsekuensinya.
2. Saya bersedia untuk menanggung segala bentuk tuntutan hukum yang mungkin timbul jika terdapat pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.
3. Memberikan hak kepada Perpustakaan Universitas Muhammadiyah Palembang untuk menyimpan, alih media, mengelola dan menampilkan atau mempublikasikannya di media secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Palembang, April 2022



PENGGIS

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

MOTTO

"Allah tidak membebani seseorang melainkan sesuai dengan kesanggupannya."

(QS. Al-Baqarah: 286)

Tesis ini Kupersembahkan kepada:

- * Orang tuaku tercinta
- * Saudara-saudaraku tersayang
- * Almamater kebangganku

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb

Alhamdulillah, Puji dan Syukur kepada Allah SWT senantiasa memberikan Rahmat-Nya dan mengizinkan Saya menyelesaikan tesis Saya yang berjudul “Unsur Kesalahan Administrasi Sertifikat Hak Atas Tanah yang Harus Dibuktikan di Muka Persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara”. Dan tak lupa pula sholawat beserta salam semoga selalu tercurah kepada Nabi besar kita, yakni Nabi Muhammad SAW.

Penyusunan tesis ini bertujuan untuk memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum (M.H.) pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang. Dalam proses penyusunan tesis ini, Penulis banyak mendapat bimbingan dari beberapa pihak. Dengan demikian Penulis ingin mengucapkan rasa terimakasih kepada :

1. Bapak Dr. Abid Djazuli, S.E., M.M. selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Palembang.
2. Ibu Dr. Sri Rahayu, S.E., M.M. selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang dan Bapak Dr. Eko Ariyanto, M.Chem.Eng., Sekretaris Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
3. Ibu Dr. Khalisah Hayatuddin, S.H., M. HUM. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.

4. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Romli, SA., M.Ag. Pembimbing I dan Bapak Dr. H. Erli Salia, S.H., M.H. Pembimbing II, yang telah memberikan motivasi, bimbingan, semangat, dan arahan dengan penuh kesabaran.
5. Dosen Pengajar Program Study Magister Hukum Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
6. Staf Administrasi Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang.
7. Staf Administrasi Program Studi Magister Hukum Program Pascasarjana Universitas Muhammadiyah Palembang .
8. Kedua Orang Tua yang sangat berperan dalam membantu mendoakan kesuksesan Penulis.
9. Serta semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang selama ini telah banyak membantu penulisan sehingga selesainya tesis ini.

Dalam penyusunan tesis ini penulis menyadari masih banyak kelemahan dan kekurangan dari berbagai sisi. Oleh karena itu, penulis mengharapkan kritik dan saran yang sifatnya membangun demi kesempurnaan tesis ini kedepan.

Wassalamuallaikum Wr. Wb

Palembang, Februari 2022

Penulis

Penggis
NIM. 91220036

ABSTRACT

ELEMENTS OF ADMINISTRATIVE ERRORS OF LAND RIGHTS CERTIFICATES THAT MUST BE PROVEN BEFORE A STATE ADMINISTRATIVE COURT

By
Penggis

The problems studied in this thesis are the element of administrative error in the certificate of land rights which must be proven before the trial court and the legal consequences of the certificate of land rights which are proven to meet the element of administrative error. This study aims to analyze the elements of error in the certificate of land rights and the legal consequences of the object of the lawsuit. The research method used in this research is normative legal research that uses primary, secondary and tertiary data and then studied, processed and analyzed in a qualitative juridical manner.

From the results of the study it was concluded that the element of administrative error in land rights certificates that must be proven before the state administrative court in Decision Number 21/G/2018/PTUN-PLG is overlapping land rights (double certificates) either partially or completely overlapping This is stated in Article 107 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs/Head of the National Land Agency Number 9 of 1999. And the legal consequences of land rights certificates that are proven to have fulfilled the element of administrative error are the cancellation of land rights certificates, this is in accordance with Article 1 point 10 in Law Number 51 of 2009 and in Article 1 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs/Head of BPN No. 3 of 1999..

Keywords: Certificate; Dispute; Administrative Court, Cancellation, Administrative Error

ABSTRAK

UNSUR KESALAHAN ADMINISTRASI SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH YANG HARUS DIBUKTIKAN DI MUKA PERSIDANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA

Oleh
Penggis

Permasalahan yang dikaji dalam tesis ini adalah unsur kesalahan administrasi dalam sertipikat hak atas tanah yang harus dibuktikan di muka sidang PTUN dan akibat hukum sertipikat hak atas tanah yang terbukti memenuhi unsur kesalahan administrasi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis unsur-unsur kesalahan dalam sertipikat hak atas tanah dan akibat hukum dari objek gugatan. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normatif yang menggunakan data primer, sekunder dan tersier kemudian dipelajari, diolah dan dianalisis secara yuridis kualitatif.

Dari hasil penelitian disimpulkan bahwa Unsur kesalahan adminitrasi sertipikat hak atas tanah yang harus dibuktikan di muka sidang pengadilan tata usaha negara dalam Putusan Nomor 21/G/2018/PTUN-PLG yaitu tumpang tindih hak atas tanah (sertifikat ganda) baik tumpang tindih sebagian atau seluruhnya, hal ini tercantum dalam Pasal 107 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Dan akibat hukum sertifikat hak atas tanah yang terbukti telah memenuhi unsur kesalahan administrasi tersebut adalah batalnya sertifikat hak atas tanah, hal ini sesuai dengan Pasal 1 angka 10 pada Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1999.

Kata Kunci: Sertifikasi; Sengketa; PTUN, Pembatalan, Cacat Administrasi

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
----------------------------	----------

LEMBAR PERSETUJUAN	iv
LEMBAR PENGESAHAN	v
LEMBAR PERNYATAAN	vi
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	vii
KATA PENGANTAR	viii
ABSTARK	x
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Ruang Lingkup	7
D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian	7
E. Kerangka Teoritis dan Konseptual	8
F. Metode Penelitian	24
G. Sistematika Penulisan	26
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Pengertian Dan Jenis-Jenis Hak Atas Tanah.....	28
1. Pengertian Hak Atas Tanah	28
2. Jenis-Jenis Hak Atas Tanah.....	30
B. Pendaftaran Hak Atas Tanah	33
C. Pengertian Sertifikat.....	39
D. Teori Hukum Pembuktian	43
E. Peradilan Tata Usaha Negara	50
1. Pengertian Dan Tujuan PTUN.....	50
2. Gugatan, Penggugat Dan Tergugat Serta Alasan Gugatan Dalam Peradilan Tata Usaha Negara	54
3. Dasar-Dasar Untuk Menguji Keputusan Tata Usaha Negara	56
4. Kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara	59
5. Subjek Dan Objek Sengketa Tata Usaha Negara.....	62
6. Penyelesaian Sengketa TUN Melalui Pengadilan	67

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
A.	Unsur Kesalahan Administrasi Sertifikat Hak Atas Tanah yang Harus Dibuktikan di Muka Persidangan Tata Usaha Negara	70
B.	Akibat Hukum Terhadap Sertifikat Hak Atas Tanah yang Terbukti Memenuhi Unsur Kesalahan Administrasi tersebut .	99
BAB IV	KESIMPULAN	
A.	Kesimpulan.....	109
B.	Saran	110
DAFTAR PUSTAKA	111

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Secara formal, kewenangan pemerintah untuk mengatur bidang pertanahan tumbuh dan berakar dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara untuk dipergunakan untuk kemakmuran rakyat.

Sementara itu, secara substansial kewenangan pemerintah dalam mengatur bidang pertanahan mengenai pentingnya peran tanah dapat dilihat pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yaitu dalam hal kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukkan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan tanah, termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan hukum tentang tanah.¹

Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang paling kompeten dalam menerbitkan sertifikat hak atas tanah. Apalagi saat ini banyak kasus yang muncul di masyarakat mengenai sertifikat tanah yang dimiliki oleh beberapa pihak atau yang dikenal dengan sertifikat tumpang tindih. Hal ini terjadi antara lain karena kesalahan dalam penetapan batas oleh pemohon

¹ Mhd. Yamin Lubis dan Abd Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung : Mandar Maju, 2012), hlm. 1.

atau pemilik tanah pada saat petugas kantor pertanahan melakukan pengukuran. Apabila batas tanah yang ditunjukkan pemohon atau pemilik tanah salah, disengaja atau tidak, maka hasil surat ukur atau gambar situasi batas tanah akan menjadi salah, sehingga menyebabkan sebagian atau seluruh dari bagian tanah yang diterbitkan sertifikat tersebut tumpang tindih dengan bidang tanah yang sudah bersertifikat.

Tumpang tindih sertifikat ini juga bisa terjadi karena ketidakcermatan dan kelalaian petugas BPN. Di sini petugas BPN belum memetakan sertifikat sebelumnya. Akibatnya, bisa ada lebih dari satu sertifikat yang diterbitkan untuk sebidang tanah yang sama atau di atas bagian yang sama. Alasan lainnya adalah belum tersedianya peta pemilikan tanah yang lengkap, sehingga bidang tanah yang telah bersertifikat tidak dapat dipetakan pada peta tersebut. Pada umumnya sertifikat ganda terjadi karena pemilik sertifikat tidak memelihara atau menjaga tanahnya sehingga ada pihak lain yang menduduki atau menggarapnya. Setelah beberapa lama orang yang menduduki atau menggarap tersebut memohon agar tanah tersebut disertifikatkan atas namanya. Untuk itu biasanya pihak yang mewakili akan menyiapkan dokumen antara lain surat dari perangkat desa dan surat pembayaran pajak. Ditambah lagi dengan kondisi data tanah yang dimiliki oleh BPN sangat terbatas dan tidak lengkap, sehingga BPN mengalami kesulitan dalam mendeteksi bidang tanah tersebut apakah sudah atau belum bersertifikat. Dalam hal ini, BPN atau kantor pertanahan selaku pemerintah harus bertanggung jawab terhadap atas sertifikat yang diterbitkan jika

permasalahan berasal dari Badan Pertanahan Nasional karena tidak hati-hati dan ceroboh dalam menerbitkan sertifikat.

Konflik pertanahan saat ini tidak hanya menimpa masyarakat perkotaan saja akan tetapi juga masyarakat pedesaan. Bagi masyarakat desa, pada masa rezim orde baru, konflik ditandai dengan penggunaan kekerasan terhadap penduduk yang menguasai tanah yang tidak pernah diperhatikan oleh pemerintah. Namun pada era reformasi belakangan ini, perhatian terhadap masalah ini semakin meningkat, dimana konflik tersebut telah mengakibatkan reaksi balik dari penduduk setempat untuk mengambil kembali secara langsung tanah-tanah mereka yang telah dirampas.²

Bahkan hingga saat ini konflik pertanahan sering terjadi antara masyarakat dengan perusahaan, khususnya perusahaan perkebunan. Dalam hal ini, masyarakatlah yang menjadi korban konflik. Oleh karena itu, masyarakat berharap hukum tanah nasional harus mewujudkan perasaan hukum masyarakat serta nilai-nilai yang terkandung dalam hukum adat agar diperoleh kepastian hukum, dan keadilan bagi setiap masyarakat.

Oleh karena itu, Badan Pertanahan Nasional yang berada disetiap kabupaten/kota diseluruh Indonesia sebagai wakil pemerintah atau negara dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dalam memperoleh hak milik atas tanahnya. Karena Badan Pertanahan Nasional sebagai wakil pemerintah atau negara diberikan kewenangan baik secara formal maupun subtansial.

² Suriyaman Mustari Pide, *Hukum Adat, Dahulu, Kini, dan Akan Datang*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014) hlm. 143.

Sengketa atau konflik mengenai sertifikat hak atas tanah tersebut diselesaikan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Peradilan Tata Usaha Negara harus mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum sehingga dapat memberikan perlindungan kepada masyarakat khususnya dalam hubungan antara Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dengan masyarakat.

Meskipun memakan waktu cukup lama dan berliku, Peradilan Tata Usaha Negara sebagai lingkungan peradilan khusus dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang disahkan dan diundangkan pada tanggal 29 Desember 1986 kemudian efektif berlaku pada tanggal 14 Januari 1991 sesuai dengan perkembangan dan tuntutan rasa keadilan masyarakat, Undang-Undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undan-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah dengan dengan Undang N0. 51 tahun 2009 perubahan kedua Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. selanjutnya didukung oleh Undang-Undang No. 30 tahun 2014 tentang Adminstrasi Pemerintahan.

Dengan berlakunya Undang-undang No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, maka masing-masing lembaga tersebut memiliki kewenangan fungsinya masing-masing, sehingga lembaga peradilan

tersebut mempunyai kewenangan absolut yang berbeda satu dengan yang lainnya. PERATUN sebagai lembaga di bawah Mahkamah Agung diatur oleh ketentuan Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah dengan Undang-Undang No. 51 tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang No. 5 tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU Peratun).

Peradilan Tata Usaha Negara adalah tempat diadili perkara atau perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh penguasa terhadap rakyat. Melalui PTUN ini, masyarakat diberi kesempatan untuk menggugat pegawai atau instansi pemerintah yang telah merugikan mereka.³

Sedangkan Prajudi Atmosudirdjo mengartikan peradilan administrasi negara dalam arti luas sebagai peradilan yang melibatkan pejabat dan badan tata usaha negara, baik perkara pidana, perkara perdata, perkara agama, perkara adat, dan perkara tata usaha negara murni.⁴

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua atas

³ Benjamin Mangkoedilaga, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2001), hlm. 31.

⁴ Prajudi Atmosudirdjo, *Peradilan Administrasi Negara*, (Jakarta : Simposium PTUN, BPHN-Binacipta, 2002), hlm. 67.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU peratun) dapat dikatakan penting bagi bangsa Indonesia, mengingat undang-undang ini memberikan dasar bagi badan yudikatif untuk menilai tindakan badan eksekutif dan memuat perlindungan hukum bagi anggota masyarakat.

Istilah Tata Usaha Negara sesuai dengan ketentuan Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 adalah administrasi negara yang menjalankan fungsi menyelenggarakan urusan pemerintah baik di pusat maupun di daerah.⁵

Sebagaimana obyek gugatan dalam Sengketa Tata Usaha Negara ini adalah surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kota Palembang, berupa: Sertifikat Hak Milik Nomor 630 / Kel. 20 Ilir I., Tanggal 8 / 5 / 1998., Gambar Situasi, Nomor 2348 / 1996., Tanggal 19 Juni 1996., Luas 3.300 M² (tiga ribu tiga ratus meter persegi) terletak di Kelurahan 20 Ilir I, Kecamatan Ilir Timur I, Palembang, Provinsi Sumatera Selatan., terakhir atas nama ASRI LATIEF.

Gugatan yang diajukan merupakan sengketa antara orang atau badan hukum perdata dengan badan penyelenggara Tata Usaha Negara, dalam hal ini kantor Pertanahan Kota Palembang. Pentingnya penelitian ini dilakukan untuk meminimalisir konflik yang muncul di masyarakat mengenai sertifikat tanah yang dimiliki oleh beberapa pihak atau dikenal dengan sertifikat ganda (tumpang tindih) baik yang disebabkan oleh kelalaian atau kesalahan dari masyarakat atau Pejabat BPN.

⁵ Victor Situmorang, dan Soedibyo, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2010), hlm. 9.

Keinginan untuk mengetahui lebih jauh tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan kesalahan administrasi sertipikat hak atas tanah, telah menjadi latar belakang permasalahan dalam penelitian ini, yang hasilnya dituangkan dalam tesis ini dengan judul **Unsur Kesalahan Administrasi Sertipikat Hak Atas Tanah Yang Harus Dibuktikan di Muka Persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut :

1. Apa unsur kesalahan administrasi sertipikat hak atas tanah yang harus dibuktikan di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara dalam Putusan Nomor 21/G/2018/PTUN-PLG?
2. Apa akibat hukum terhadap sertipikat hak atas tanah yang terbukti memenuhi unsur kesalahan administrasi tersebut ?

C. Ruang Lingkup

Penelitian ini mencakup ruang lingkup bidang hukum tata negara dalam kaitannya dengan unsur kesalahan administrasi sertipikat hak atas tanah yang harus dibuktikan di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang, dengan tidak menutup kemungkinan untuk menyebutkan hal-hal lain yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan bermanfaat, adapun tujuan yang dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis unsur kesalahan administrasi sertipikat hak atas tanah yang harus dibuktikan di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara Palembang.
2. Untuk menganalisis akibat hukum terhadap sertipikat hak atas tanah yang terbukti memenuhi unsur-unsur kesalahan administrasi.

Hasil penelitian ini secara teoritis sebagai sumbangan pengembangan kajian bagi kalangan penegak hukum dalam rangka penegakan hukum dan hasil penelitian ini secara praktis dapat menjadi masukan bagi lembaga legislatif, BPN, penegak hukum, masyarakat umum dan dapat dijadikan referensi dalam penelitian lanjutan.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya alasan teoritis sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori asas maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus atau permasalahan.⁷

Kerangka teori yang digunakan sebagai alat analisis dalam menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah :

⁷ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung : Mandar Maju, 1994), hlm. 80

a. Teori Negara Hukum

Yang dimaksud dengan negara hukum adalah negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi setiap warga negaranya. Sebelum lahir negara hukum menurut paham Immanuel Kant dan Fichte, yang ada pada waktu itu adalah Negara polisi (*polizei*) sebagai type negara hukum, dimana tugas negara hanya menjaga agar hak-hak jangan diganggu atau dilanggar.

Menurut Immanuel Kant negara adalah suatu keharusan, karena negara harus menjamin terselenggaranya kepentingan umum dalam suatu keadaan hukum, artinya negara harus menjamin setiap warga negara bebas dalam lingkungan hukum. Jadi bebas bukan berarti dapat berbuat semaunya atau sewenang-wenang, tetapi segala perbuatannya walaupun bebas harus sesuai dengan atau yang telah diatur dalam undang-undang, karena undang-undang merupakan penjelmaan dari kehendak umum.⁶

International Commission of Jurists yang merupakan suatu organisasi ahli hukum International pada konferensinya di Bangkok tahun 1965 telah memperluas konsep *Rule of Law*, dikemukakan bahwa persyaratan dasar untuk pelaksanaan pemerintahan yang demokratis dibawah *Rule of Law* adalah :

- 1) Perlindungan konstitusional,

⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2003), hlm. 126.

Bahwa dalam konstitusional, selainn menjamin hak-hak individu, cara-cara procedural juga harus ditentukan untuk memperkuat perlindungan terhadap hak-hak yang dijamin.

- 2) Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak,
- 3) Pemilihan umum yang bebas
- 4) Kebebasan menyatakan pendapat,
- 5) kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi
- 6) Pendidikan kewarganegaraan (*Civic Education*).⁸

Jadi jelas bahwa konsep *rule of law* dibandingkan dengan rumusan klasik jauh berbeda. Dalam teori negara kesejahteraan untuk dapat mencapai tujuannya (kesejahteraan bagi masyarakat) negara dituntut untuk ikut campur dalam segala aspek kehidupan masyarakat, mengurus segala urusan sejak manusia lahir sampai mati. Tidak ada satupun aspek kehidupan masyarakat yang lepas dari campur tangan negara, karena negara Indonesia adalah negara hukum (*Rechtstaat*), maka sangat ideal jika segala tindakan negara (penguasa) termasuk tindakan campur tangan dalam kehidupan masyarakat, didasarkan atas peraturan hukum yang berlaku (*Rechtmatig*).⁹

Sebagaimana telah dikemukakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Konsekuensinya sebagai negara hukum adalah setiap warga negara terikat pada peraturan perundang-undangan yang

⁸ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*, (Bandung: Alumni, 2007), hlm. 15.

⁹ Muchsan, *Peradilan Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 2.

berlaku. Ketentuan sebagai negara hukum (rechstaat) memiliki alasan yang kuat dan jelas untuk kepentingan warga negara itu sendiri.

Menurut Gustav Radbruch, seorang filosof hukum Jerman mengajarkan konsep tiga unsur dasar hukum yang oleh beberapa ahli diidentifikasi sebagai tiga tujuan hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Sebagai negara hukum, pengakuan hak milik telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, aturan tersebut mengikat setiap warga negara bahkan pemerintah itu sendiri agar tercipta suatu jaminan kepastian hukum mengenai hak seseorang, hal ini sejalan dengan teori yang dikembangkan oleh Roscou Pound, yaitu hukum adalah alat rekayasa.

Teori negara hukum digunakan sebagai teori penunjang, karena materi pembahasan dalam tesis ini adalah mengenai sertifikat hak milik atas tanah yang mengalami cacat administrasi.

Sebelum membahas masalah hak milik, perlu dipahami terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan hak. Menurut L.J. Van Apeldoorn, hak adalah hukum yang diasosiasikan dengan manusia atau subjek hukum tertentu dan dengan demikian menjadi suatu kekuasaan dan hak muncul ketika hukum mulai bergerak.

Berkenaan dengan hak-hak yang berkaitan dengan hukum merupakan suatu hal yang saling berkaitan. Sehingga produk hukum berupa peraturan tertulis yang tertuang dalam berbagai peraturan

perundang-undangan akan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak seseorang khususnya hak milik atas tanah.

Berdasarkan Pasal 20 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menerangkan bahwa hak milik adalah hak turun-menurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

Maka adalah suatu hal yang sewajarnya bahwa tanah itu harus dipelihara dengan baik. Kewajiban memelihara tanah ini tidak saja dibebankan kepada pemiliknya atau pemegang haknya yang bersangkutan, melainkan menjadi beban pula dari setiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai suatu hubungan hukum dengan tanah itu.

b. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah suatu kondisi (keadaan), ketentuan atau ketetapan yang pasti. Hukum pada dasarnya harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti maka hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum adalah pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis.¹¹

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau das

¹¹ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta: Laksbang Pressindo, 2010), hlm. 59.

sollen, dengan mencantumkan beberapa aturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma adalah produk dari tindakan manusia yang deliberatif. Hukum yang berisi aturan-aturan umum dijadikan sebagai pedoman bagi individu untuk berperilaku dalam masyarakat, baik dalam hubungannya dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau mengambil tindakan terhadap individu. Adanya aturan tersebut dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹²

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan dengan pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keraguan (multi tafsir) dan logis. Jelas dalam arti menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum mengacu pada penerapan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan subjektif. Kepastian dan keadilan bukan semata-mata tuntutan moral, tetapi secara faktual menjadi ciri hukum.

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan umum membuat individu mengetahui tindakan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2008), hlm.158.

kedua, berupa jaminan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara kepada individu.¹³

Ajaran kepastian hukum ini bersumber dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang berlandaskan aliran pemikiran positivistic dalam dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain adalah kumpulan dari aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.

Kepastian hukum merupakan jaminan hukum yang mengandung keadilan. Norma-norma yang mengedepankan keadilan harus benar-benar berfungsi sebagai aturan yang harus dipatuhi. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif

¹³ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. 23.

harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

Jika dikaitkan teori kepastian hukum dalam bidang pertanahan, bahwa pendaftaran tanah perlu dilakukan untuk memberikan kepastian hukum kepada orang-orang yang menguasai dan memiliki tanah agar kelak mereka mempunyai kekuatan hak di depan hukum. Jadi misalnya seseorang memiliki tanah tetapi belum ada sertifikatnya secara otomatis belum bisa diakui dan hanya dapat mengatakan bahwa tanah tersebut miliknya dan tidak menutup kemungkinan orang lain juga akan mengakuinya, karena itulah pentingnya pendaftaran tanah dan penerbitan sertifikat di atas tanah yang dimiliki agar seorang mempunyai dasar kepemilikan hak atas tanah.

3. Teori Kepatuhan Hukum (compliance)

Masalah kepatuhan (compliance) hukum bukanlah masalah baru dalam hukum dan ilmu hukum, tetapi cara mengkajinya berbeda sesuai dengan kualitas penelitian yang dilakukan terhadap masalah tersebut. Sosiologi hukum tidak dapat membiarkan hukum bekerja dengan cara menyuruh, melarang, memberikan ancaman sanksi dan sebagainya, tanpa memperhatikan semua pihak yang terlibat dalam berjalannya hukum. Di sisi lain, sosiologi juga mempertanyakan mengapa rakyat harus patuh, dimana negara memiliki kekuatan untuk memaksa, apakah rakyat tidak boleh menolak dan faktor apa yang

berhubungan dengan kepatuhan. Semua penyelidikan ini dilakukan untuk mendapatkan penjelasan tentang kepatuhan hukum dalam letak sosiologisnya.⁸

Kajian sosiologi hukum tentang kepatuhan hukum pada dasarnya melibatkan dua variabel yaitu hukum dan manusia yang menjadi objek pengaturan hukum. Dengan demikian, kepatuhan terhadap hukum tidak hanya dilihat sebagai fungsi peraturan hukum, melainkan juga fungsi manusia yang menjadi sasaran pengaturan. Kepatuhan hukum tidak hanya dijelaskan oleh keberadaan hukum, tetapi juga dari kesediaan manusia untuk menaatinya.⁹

Kepatuhan terhadap hukum bukan merupakan fungsi dari peraturan hukum saja, tetapi juga dari mereka yang menjadi sasaran pengaturan hukum tersebut. Oleh karena itu, kepatuhan kepada hukum memerlukan penjelasan atas dasar apa kepatuhan tersebut muncul.¹⁰

Masalah pengetahuan masyarakat tentang keberadaan peraturan juga menjadi faktor yang perlu diperhatikan ketika membahas kepatuhan masyarakat terhadap hukum. Dari membaca penelitian tentang hubungan antara pengetahuan tentang hukum dan kepatuhan atau perilaku tidak dapat dipastikan bahwa hubungan itu bersifat kausal.

⁸ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum : Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta : Ctk. Kedua, Genta Publishing, 2010), hlm. 203-204.

⁹ Ibid. hlm. 207

¹⁰ Ibid. hlm. 207

Pada umumnya masyarakat memiliki pengetahuan yang rendah tentang isi peraturan, sehingga kepatuhan terhadap hukum berjalan seiring dengan rendahnya pengetahuan hukum. Dengan demikian, hukum dan pengetahuan mengenai hukum tidak dapat dijadikan sebagai faktor absolut dalam wacana mengenai kepatuhan hukum.¹¹

Kepatuhan hukum merupakan kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk "kesetiaan" masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang ditegakkan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang benar-benar taat pada nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.

Menurut Soerjono, hakikat kepatuhan hukum memiliki 3 (tiga) faktor yang menyebabkan masyarakat patuh terhadap hukum, antara lain:¹²

a. Compliance

Kepatuhan yang didasarkan pada harapan akan imbalan dan upaya untuk menghindari hukuman atau sanksi yang mungkin dijatuhkan jika seseorang melanggar peraturan hukum. Kepatuhan ini sama sekali tidak didasarkan pada keyakinan akan tujuan aturan hukum yang bersangkutan, dan lebih didasarkan pada pengendalian/kontrol dari pemegang kekuasaan. Konsekuensinya, kepatuhan hukum akan ada jika ada pengawasan yang ketat terhadap pelaksanaan aturan hukum tersebut.

¹¹ Ibid. hlm. 211-212

¹²Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum* (Jakarta: CV. Rajawali,1982), hlm. 152.

b. Identification

Terjadi ketika kepatuhan terhadap aturan hukum ada bukan karena nilai intrinsiknya, tetapi agar keanggotaan kelompok tetap terjaga dan ada hubungan baik dengan mereka yang diberi wewenang untuk menerapkan kaidah hukum tersebut. Ketertarikan untuk patuh adalah keuntungan yang diperoleh dari hubungan tersebut, dengan demikian kepatuhan tergantung pada baik buruk interaksi tersebut.

c. Internalization

Pada tahap ini seseorang menaati kaidah hukum karena secara hakekaknya kepatuhan itu memiliki imbalan. Isi kaidah tersebut adalah sesuai dengan nilai-nilainya dari pribadi yang bersangkutan, atau karena dia mengubah nilai-nilai yang semula dia pegang. Hasil dari proses tersebut adalah konformitas yang didasarkan pada motivasi secara intrinsik. Titik sentral kekuatan proses ini adalah keyakinan seseorang terhadap tujuan dari kaidah-kaidah yang bersangkutan, terlepas dari pengaruh atau nilai-nilainya terhadap kelompok atau pemegang kekuasaan atau kendalinya. Tahap ini merupakan tingkat kepatuhan tertinggi, dimana kepatuhan muncul karena hukum yang berlaku sesuai dengan nilai-nilai yang dianut.

Kepatuhan masyarakat terhadap hukum sedikit banyaknya bergantung pada apakah kepentingan-kepentingan

warga masyarakat dalam bidang-bidang tertentu dapat ditampung oleh ketentuan-ketentuan hukum atau tidak. Ada pula suatu anggapan bahwa kepatuhan hukum disebabkan karena adanya rasa takut pada sanksi, karena ingin memelihara hubungan baik, karena kepentingannya terlindungi, dan karena cocok dengan nilai yang dianutnya.

Kepatuhan dan kesadaran hukum masyarakat akan pentingnya kepemilikan sertifikat hak milik atas tanah. Kesadaran masyarakat akan sertifikasi hak milik atas tanah diperlukan adanya kepatuhan atau kesadaran masyarakat terhadap hukum. Namun tidak hanya itu saja, perlu adanya kerjasama koordinasi yang baik antara pejabat Kantor Pertanahan dengan masyarakat dan aparat pemerintah, baik berupa sosialisasi pentingnya sertifikasi hak milik atas tanah yang dimiliki masyarakat.

4. Teori Hak Meguasai Negara atas Tanah

Hak menguasai tanah oleh negara di Indonesia diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) UUDNRI 1945 yang secara tegas menyatakan: “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Pasal 2 UUPA yang merupakan aturan pelaksanaan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI 1945 menjelaskan pengertian hak menguasai sumber daya alam sebagai berikut :

- a. Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat 3 UUDNRI 1945 dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya pada taraf tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Hak menguasai Negara tersebut dalam ayat 1 Pasal ini memberikan kewenangan untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa.
 - 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa.
 - 3) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang tentang bumi, air, dan ruang angkasa.
- b. Kewenangan yang bersumber dari hak menguasai dari negara tersebut pada Ayat 2 Pasal 33, digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kesejahteraan nasional, kemandirian dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat adil dan makmur.
- c. Hak menguasai negara tersebut di atas dapat dilaksanakan kepada daerah-daerah, swasta dan masyarakat hukum adat, sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional,

menurut ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selain itu, menurut Mohammad Hatta seperti dikutip oleh Febrian, tujuan dikuasai oleh negara bukan berarti negara itu sendiri menjadi penguasa, lebih tepat dikatakan bahwa kekuasaan negara terletak pada pembuatan peraturan-peraturan untuk kelancaran perekonomian, peraturan-peraturan yang juga melarang “eksploitasi” kaum lemah oleh orang-orang yang bermodal.¹³

5. Teori Pengambilan Keputusan (*Decision Making*)

Teori pengambilan keputusan adalah teknik atau pendekatan yang digunakan dalam proses pemilihan alternatif secara sistematis untuk ditindaklanjuti atau digunakan sebagai cara pemecahan suatu masalah.¹⁴

Dijelaskan dalam kamus besar ilmu pengetahuan, pengambilan keputusan adalah pemilihan keputusan atau kebijakan berdasarkan kriteria tertentu. Proses pengambilan keputusan mencakup dua atau lebih alternatif. Jika hanya ada satu alternatif maka tidak ada keputusan yang dapat diambil.¹⁵ Menurut Terry pengambilan keputusan adalah pemilihan alternatif perilaku dari dua

¹³ Hasan Basri, Keadilan Dan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Justice And Legal Certainty For Land Title Holders In The Procurement Of Land For Public Purposes), Jurnal IUS | Vol I | Nomor 1 | April 2013, diakses pada tanggal 28 Februari 2022, Pukul 09.44, hlm. 80

¹⁴ M. Iqbal Hasan, *Teori Pengambilan Keputusan*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 23.

¹⁵ M. Save Dagon. *Kamus Besar Ilmu Pengetahuan*. (Jakarta : Lembaga Pengkajian Kebudayaan Nusantara. 2006), hlm. 185

alternatif atau lebih alternatif (tindakan pemimpin untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam organisasi yang dipimpinnya dengan memilih salah satu diantara alternatif-alternatif yang dimungkinkan).

Pertimbangan hukum hakim dalam mengambil keputusan membatalkan sertipikat harus memberikan pertimbangan yang cukup (*onvoldoende gemotiveerd*) sehingga menjadikan pertimbangan hukum tersebut seksama, dan pertimbangan majelis hakim harus mencantumkan dasar hukum yang dijadikan dasar dalam pengambilan keputusan.

2 Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan pemahaman dasar dalam suatu penulisan yang memuat istilah-istilah, batasan dan pembahasan yang akan dijabarkan dalam penulisan karya ilmiah. Untuk menghindari kerancuan penafsiran dan memudahkan pemahaman, pada uraian dibawah ini akan disajikan penjelasan dan batasan istilah yang berkaitan dengan judul tesis ini sebagai berikut :

- a. Unsur kesalahan administrasi badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan melampaui kewenangan apabila keputusan dan/atau tindakan yang diambil melebihi masa jabatan atau batas waktu berlakunya kewenangan, melebihi batas wilayah yang menjadi kewenangannya; dan/atau bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila keputusan

dan/atau tindakan yang dilakukan di luar lingkup bidang atau materi kewenangan yang diberikan, dan/atau bertentangan dengan tujuan dari wewenang yang diberikan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan dikategorikan bertindak sewenang-wenang jika keputusan dan/atau tindakan tersebut dilakukan tanpa dasar kewenangan, dan/atau bertentangan dengan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁶

- b. Sertipikat hak atas tanah merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengenai 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. (Pasal 1 butir 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah)
- c. Pembuktian dimuka persidangan pengadilan tata usaha negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata usaha Negara menentukan tentang luas pembuktian yang ada dalam Pasal 107 menyatakan: Hakim menentukan apa yang harus dibuktikan (luas pembuktian), beban pembuktian beserta penilaian pembuktian dan untuk sahnya pembuktian diperlukan sekurang-kurangnya dua alat bukti berdasarkan keyakinan hakim.

¹⁶ <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/PenyalahgunaanWewenang-Ditinjau-dari-Hukum-Administrasi-Negara.html>, diakses tanggal 16 September 2021, 09.34 Wib.

F. Metode Penelitian

Dalam mengumpulkan data untuk keperluan penelitian ini, metode yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Melihat bahwa objek permasalahan yang akan diteliti adalah kewenangan pengadilan tata usaha negara dalam menyelesaikan sengketa hak milik atas tanah, maka penelitian hukum yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif (*library Researh*) yang menggunakan data primer yang bersumber dari bahan hukum yang mengikat terdiri dari norma-norma atau kaedah dasar yaitu UUD, Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah dan data sekunder yang bersumber dari literatur yang terdiri dari ilmu hukum, jurnal, laporan penelitian, media masa, serta sebagai bahan hukum tersier yang bersumber dari kamus hukum.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kepustakaan. Sumber data dalam penelitian ini berupa data kepustakaan yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat terdiri dari norma atau kaedah dasar yaitu:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;

- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;
 - 4) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara;
 - 5) Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan tata Usaha Negara;
 - 6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
 - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah.
 - 8) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
- b. Bahan hukum Sekunder, yaitu yang memberi penjelasan tentang bahan hukum primer yang dihasilkan dari penelitian, karya para ahli hukum dalam bentuk buku-buku ilmu hukum dan sebagainya.
- c. Bahan hukum tersier, misalnya melalui kamus.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Pengumpulan Data

Untuk pengumpulan data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah :

- 1) Menginventarisir bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian.
- 2) Menginventarisir bahan hukum sekunder berupa buku-buku ilmu hukum.
- 3) Menelaah peraturan perundang-undangan dan buku-buku dan menganalisisnya.

b. Pengolahan Data.

Hal ini dilakukan dengan menyusun, merapikan, memberi nama coding sehingga siap dianalisis.

4. Teknik Pengolahan Data

Data yang diperoleh berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier kemudian dikaji, diolah dan dianalisis secara kualitatif yuridis yaitu analisisnya tidak menggunakan rumus dan angka sehingga diperoleh kesimpulan atau uraian sesuai dengan identifikasi masalah.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan tesis ini, susunan keseluruhan akan disusun dengan sistematika sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan

Berisikan latar belakang, rumusan masalah, ruang lingkup, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Tinjauan Pustaka

Terdiri dari pengertian dan jenis hak atas tanah, pendaftaran hak atas tanah, pengertian sertifikat, kewenangan pengadilan tata usaha negara, subjek dan alasan gugatan tata usaha negara.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Berisikan unsur-unsur kesalahan administrasi sertipikat hak atas tanah yang harus dibuktikan di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara dan akibat hukum terhadap sertipikat hak atas tanah yang terbukti memenuhi unsur-unsur kesalahan administrasi tersebut.

Bab IV Penutup

Berisikan Kesimpulan Dan Saran.

Daftar Pustaka

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- _____. 2006. *Hukum Acara Perdata Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- _____. 2007. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta : Liberti.
- _____ 2010. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta : Prenada Media Group
- _____ 2013. *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran*. Jakarta Timur : Sinar Grafika.
- Adrian Sutedi. 2006. *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*. Jakarta : Bp.Cipta Jaya.
- Ali Achmad Chomzah. 2002. *Hukum Pertanahan: Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Sertipikat dan Permasalahan*. Jakarta : Prestasi Pustaka.
- Ali Imran, dan Muhammad Iqbal. 2019. *Hukum Pembuktian*. Tangerang Selatan: Unpam Press.
- Benjamin Mangkoedilaga. 2001, *Lembaga Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Ghalia Indonesia.
- Boedi Harsono. 2007. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Budi Satra Panjaitan. 2016. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Sumatera Utara : CV. Manhaji Medan.
- Dominikus Rato. 2010. *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*. Yogyakarta : Laksbang Pressindo.
- Elza Syarief. 2012. *menuntaskan Sengketa tanah melalui pengadilan Khusus pertanahan* Jakarta : Cetakan I, Kepustakaan Populer Gramedia.
- Endra Wijaya. 2011. *Pengantar Hukum Acara Peradilan Tata usaha Negara*. Jakarta Selatan : PKHI FHUB.
- Fence M Wantu. 2014. *Hukum Cara Peradilan Tata Usaha Negara*. Gorontalo : Reviva Cendikia.

- Hans Kelsen. 2006. *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*. Bandung : Nusamedia & Nuansa.
- Indro Harto. 1996. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.
- Indroharto. 1996. *Usaha-Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Sinar Grafika.
- M. Agus Santoso. 2014. *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Jakarta : Ctk. Kedua, Kencana.
- M. Iqbal Hasan. 2004. *Teori Pengambilan Keputusan*. Jakarta : Ghalia Indonesia.
- M. Save Dagun. 2006. *Kamus Besar Ilmu Pengetahuan*. Jakarta : Lembaga Pengkajian Kebudayaan Nusantara.
- M. Solly Lubis, 1994, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung : Mandar Maju.
- M. Yahya. 2006. *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali Edisi Kedua*. Jakarta : Sinar Grafika.
- Maria. S.W. Sumarjono. 1982. *Serangkum Aneka Masalah Agraria*. Yogyakarta : andi Offset.
- Mhd. Yamin Lubis. dan Abd Rahim Lubis. 2004, *Pendaftaran hak Atas Tanah*, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Muchsan. 2002. *Peradilan Administrasi Negara*. Yogyakarta : Liberty.
- Parlindungan. 2009. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung : Mandar Maju.
- Peter Mahmud Marzuki. 2008. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Kencana.
- Prajudi Atmosudirdjo. 2002. *Peradilan Administrasi Negara*, Simposium Jakarta : PTUN, BPHN-Binacipta.
- Retnowulan Sutantio, dan Iskandar Oeripkartawinata, 1997. *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*. Bandung : Mandar Maju.
- Rozali Abdulah. 2004. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

- S Attami A. Hamid. 1998. *Penerapan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara*, Jakarta: FHUI.
- Sarjita. 2005. *Teknik Dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta: Tugujogja Pustaka. Edisi Kedua.
- Satjipto Rahardjo. 2010. *Sosiologi Hukum: Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*. Yogyakarta : Ctk. Kedua, Genta Publishing.
- Soedibyo, dan Victor Sitomorang. 2010. *Pokok-Pokok Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta : Rineka Cipta.
- Soedikno Mertokusumo. 1998. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta : Universitas Terbuka.
- Soehino. 2003. *Ilmu Negara*. Yogyakarta : Libery
- Soerjono Soekanto. 1982. *Kesadaran Hukum Dan Kepatuhan Hukum*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Sri Hajati. 2005. *Restrukturisasi Hak Atas Tanah Dalam Rangka Pembaruan Hukum Agraria*, Pidato Pengukuhan Guru Besar. Surabaya : Universitas Airlangga.
- Sri Soemantri. 2007. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*. Bandung : Alumni.
- Suriyamin Mustari Pide. 2014. *Hukum adat, Dahulu, Kini dan akan datang*. Jakarta : Kencana Prenada Group.
- Syahrani, Riduan. 2008. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Syaiful Bakhri. 2018. *Dinamika Hukum Pembuktian dalam Capaian Keadilan*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.
- Teguh Samudra. 1992. *Hukum Pembuktian dalam Acara Perdata*. Bandung: Alumni.
- Urip Santosa. 2005. *Hukum Agraria & Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta : Prenada Media Group.
- Warga Hasan Kusumah. 1995. *Hukum Agraria I*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

Yonatan Parmahan Sibuea Harris, “Arti Penting Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali”, *Negara Hukum* : Vol. 2, No. 2, November 2011.

Z.A. Sangaji. 2003. *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara Dalam Gugat Pembatalan Sertipikat Tanah*. Bandung; Citra Aditya bakti.

Zairin Harahap. 2015. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, Revisi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945. 103

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang No. No.51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua terhadap UU No. 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Hak Atas tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

C. Jurnal/Makalah

Ahmad Dahlan Hasibuan, Dkk, “Faktor Penyebab Tidak Dilaksanakannya Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Penanggulangannya (Analisis Kasus Putusan PTUN Medan No: 17/G/2000/PTUNMDN)”, *Jurnal Mercatoria*, Vol. 6 Nomor 2 Desember 2013.

Aju Putrijanti, “Kewenangan Serta Obyek Sengketa Di Peradilan Tata Usaha Negara Setelah Ada Uu No. 30 / 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”, *Mmh*, Jilid 44 No. 4, Oktober 2015.

- Amoury Adi Sudiro, dan Ananda Prawira Putra, “Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah Dan Hak Kepemilikan Atas Tanah Yang Telah Didaftarkan”, Vol. V No. 1 Januari Tahun 2020 No. Issn 2548-7884.
- Andina Alfia Rizqi, Yusriyadi. “Perlindungan Hukum Pemilik Sertipikat Hak Atas Tanah Dalam Hal Terjadi Kesalahan Data Penerbitannya (Studi Kasus Di Kantor Pertanahan Kota Semarang)”. *Notarius*, Volume 11 Nomor 2 (2018) Issn: 2086 – 1702.
- Auri, “Aspek Hukum Pengelolaan Hak Pakai Atas Tanah Dalam Rangka Pemanfaatan Lahan Secara Optimal”, *Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion Edisi I*, Volume 2, Tahun 2014.
- Darliyanti Ussu, “Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata”. *Lex Privatum*, Vol.II/No. 1/Jan-Mar/2014.
- Darwis Anatami. “Tanggung Jawab Siapa, Bila Terjadi Sertifikat Ganda Atas Sebidang Tanah”. *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* Volume 12, Nomor 1, Januari-Juni 2017.
- Elisabeth Nurhaini Batur-Batur. “Arti Pentingnya Pembuktian dalam Proses Penemuan Hukum di Peradilan Perdata”. *Mimbar Hukum*. Volume 22. Nomor 2. Juni 2010.
- Fani Martiawan, dan Kumara Putra. “Pembatalan Sertipikat Hak Atas Tanah Karena Cacat Administratif Serta Implikasinya Apabila Hak Atas Tanah Sedang Dijaminkan”. *Perspektif* Volume Xx No. 2 Tahun 2015 Edisi Mei.
- Hasan Basri. “Keadilan Dan Kepastian Hukum Bagi Pemegang Hak Atas Tanah Dalam Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum (Justice And Legal Certainty For Land Title Holders In The Procurement Of Land For Public Purposes)”. *Jurnal IUS | Vol I | Nomor 1 | April 2013*.
- Herma Yanti, dan Masriyani. “Implementasi Perluasan Kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Di Pengadilan Tata Usaha Negara Jambi”, *Legalitas* Edisi Desember 2019 Volume Xi Nomor 2 Issn 2085-0212 (Print), Issn 2597-8861 (Online).
- Isis Ikhwansyah, “Cacat Yuridis dan Cacat Administrasi dalam Pembatalan Sertifikat Hak Atas Tanah”, *Jurnal Ilmu Hukum Jatiswara*, Vol. 33 No. 1, Maret 2018.

Iwan Permadi, “Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Tanah Bersertifikat Ganda Dengan Cara Itikad Baik Demi Kepastian Hukum”, Yustisia. Vol. 5 No. 2 Mei - Agustus 2016.

Johansyah. “Pembuktian Dalam Sengketa Tata Usaha Negara”. Solusi, ISSN Print 0216-9835; ISSN Online 2597-680X. Volume 17 Nomor 3, Bulan September 2019.

Muten Nuna, dkk. “Kewenangan Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara Terhadap Putusan Pemberhentian Tidak Dengan Hormat”, University Of Bengkulu Law Journal, Volume 5 Number 2, October 2020.

Sulistiyandari, “Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Melalui Pengawasan Perbankan Di Indonesia”, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Unair, 2011.

Tondon Subagijo, “Penguasaan, Pemilikan, dan Pendaftaran Hak Atas Tanah (Hubungan antara Hukum, Badan hukum dengan Tanah)”, Pusat Pengkajian Hukum dan Pembangunan. Perspektif Volume 3, Nomor 4, Tahun 1998, Edisi Oktober.

Tuti Rezeki, “Tinjauan Umum Tentang Sertifikat Hak Milik Atas Tanah”, Varia Hukum, Edisi No. XXXIX Tahun XXX September 2018.

D. Internet-Internet

<http://www.ptun.palembang.go.id>

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/11296/PenyalahgunaanWewenang-Ditinjau-dari-Hukum-Administrasi-Negara.html>, diakses tanggal 16 September 2021, pukul 09.34 Wib.