

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia memiliki sistem atau peraturan hukum yang disebut Hukum Administrasi Negara yang memiliki sanksi jika dilanggar yaitu pencabutan atau penarikan Surat Keputusan Administrasi Negara. Pengertian Hukum Administrasi Negara (selanjutnya disebut “HAN”) yaitu:

Hukum Administrasi Negara adalah seperangkat peraturan hukum yang mengatur dan mengikat tentang bagaimana cara bekerjanya lembaga-lembaga atau alat-alat administrasi Negara dalam memenuhi tugas, fungsi, wewenang masing-masing, dan hubungan dengan lembaga atau alat perlengkapan Negara lain serta hubungan dengan masyarakat dalam melayani warga Negara.¹

Sedangkan definisi Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut “KTUN”) terdapat dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut “UU PTUN”) yaitu dalam Pasal 1 angka 9 terdapat pengertian KTUN:

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.²

¹ Kuliah Hukum, **Resume Hukum Administrasi Negara** diakses dari <http://www.kuliahhukum.com/resume-hukum-administrasi-negara/#> pada tanggal 28 Februari 2018

² Hukum Online, **Masalah Pencabutan Keputusan TUN** diakses dari <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt51a40d2104ce0/masalah-pencabutan-keputusan-tun> pada tanggal 28 Februari 2018

Pencabutan ini dilakukan dengan mengeluarkan suatu ketetapan baru yang isinya menarik kembali dan/atau menyatakan tidak berlaku lagi ketetapan terdahulu. Penarikan kembali ketetapan yang menguntungkan berarti meniadakan hak-hak yang terdapat dalam ketetapan itu oleh organ pemerintahan. Saksi ini termasuk sanksi berlaku ke belakang, yaitu sanksi yang mengembalikan pada situasi sebelum ketetapan itu dibuat. Dengan kata lain, hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang timbul setelah terbitnya ketetapan tersebut menjadi hapus atau tidak ada sebagaimana sebelum terbitnya ketetapan itu, dan sanksi ini dilakukan reaksi terhadap tindakan yang bertentangan dengan hukum (*onrechtmatig gedrag*).

Asas-asas dalam HAN biasa disebut Asas Asas Umum Pemerintahan yang Baik (selanjutnya disebut “AAUPB”), dan karenanya menjadi pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk dalam pemerintahan daerah. AAUPB merupakan konsep terbuka yang disesuaikan dengan ruang dan waktu dimana konsep itu berada. Menurut Jazim Hamidi menemukan pengertian AAUPB sebagai berikut:³

- a. AAUPB merupakan nilai-nilai etik yang hidup dan berkembang dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara.
- b. AAUPB berfungsi sebagai pegangan bagi pejabat administrasi negara dalam menjalankan fungsinya, merupakan alat uji bagi hakim administrasi dalam menilai tindakan administrasi negara (yang berwujud penetapan /beschikking), dan sebagai dasar penggugatan sebagai pihak penggugat.
- c. Sebagian besar dari AAUPB masih merupakan asas-asas yang tidak tertulis, masih abstrak, dan dapat digali dalam praktik kehidupan dimasyarakat.
- d. Sebagian asas yang lain sudah menjadi kaedah hukum tertulis dan terpecah dalam berbagai peraturan hukum positif.

³ Academia Edu, **Asas Asas Umum Pemerintahan Yang Baik** diakses dari https://www.academia.edu/9089821/AAUPB_Asas-Asas_Umum_Pemerintahan_yang_Baik pada tanggal 28 Februari 2018

Hal ini sejalan dengan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut “UU Pemerintah Daerah”), yang mengatur:

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggaraan negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi dan;
- i. asas efektivitas.

Kurang atau tidak dipenuhinya asas-asas tersebut dalam suatu tindakan keputusan dapat menyebabkan timbulnya suatu masalah, dan karenanya keputusan pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut “TUN”) pun dapat digugat bila bertentangan dengan asas-asas tersebut. Untuk tujuan tersebut, UU PTUN, khususnya Pasal 53 ayat (2) huruf a menyebutkan: “Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas pemerintahan yang baik”.

Dalam penjelasan Pasal 53 ayat 2 UU PTUN bahwa: “Penyalahgunaan wewenang dijadikan dasar pembatalan suatu keputusan tata usaha negara, dimana badan/ pejabat tata usaha negara dalam mempersiapkan, mengambil dan melaksanakan keputusan maka yang bersangkutan harus memperhatikan asas-asas hukum yang tidak tertulis.”

Majelis Hakim di PTUN, dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara dituntut untuk berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970

tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut “UU Kekuasaan Kehakiman”).

Pengertian Tanah menurut Urip Santoso:

Dalam ruang lingkup agraria, tanah merupakan bagian dari bumi yang disebut permukaan bumi. Tanah yang dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah dalam pengertian yuridis yang disebut hak. Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.⁴

Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UUPA”), menyebutkan: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.”

Pengertian dan dasar mengenai Hak Milik terdapat dalam Pasal 20 UUPA, menyebutkan dalam Ayat (1): “Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam pasal 6.” Sedangkan dalam Ayat (2) menyebutkan: “Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.” Ketentuan dalam Pasal 6 UUPA sendiri menyebutkan: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.”

Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut “PP No. 40 Tahun 1996”). Dalam Pasal 1 PP No. 40 Tahun 1996 Pengertian HGU,

⁴ Urip Santoso, **Hukum Agraria: Kajian Komprehensif**, Cetakan Ketiga, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2012, (selanjutnya disingkat Urip Santoso I) h. 9.

HGB, dan Hak Pakai yaitu: “Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai adalah hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.”

Pengertian Hak Guna Usaha (selanjutnya disebut “HGU”) terdapat dalam Pasal 28 ayat (1) UUPA, menyebutkan: “Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh Negara, dalam jangka waktu sebagaimana tersebut dalam pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.” Pengertian Hak Guna Bangunan (selanjutnya disebut “HGB”) terdapat dalam Pasal 35 ayat (1) UUPA, menyebutkan: “Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.”

Pengertian Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut “Hak Pakai”) terdapat dalam Pasal 41 ayat (1) UUPA, menyebutkan:

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang ini.

Sedangkan pengertian Sertifikat terdapat dalam PP No. 40 Tahun 1996 tentang HGB,HGU,dan Hak Pakai, menyebutkan: “Sertifikat adalah tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria.”

Dalam Pasal 19 UUPA, menyebutkan: Ayat (1) “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Sedangkan pada Ayat (2), menyebutkan:

Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:

- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang (selanjutnya disebut “Pembentukan Peraturan Perundang-undangan”), yaitu:

1. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan.
2. Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Dalam penjelasannya tentang hakikat peraturan perundang-undangan, Sajipto Raharjo menyebutkan bahwa:

Suatu peraturan perundang-undangan menghasilkan peraturan yang memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Bersifat umum dan komprehensif, sehingga merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus yang terbatas.
- b. Bersifat universal. Ia diciptakan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, ia tidak dapat dirumuskan untuk mengatasi peristiwa-peristiwa tertentu saja; dan
- c. Memiliki kekuatan untuk mengoreksi dan memperbaiki dirinya sendiri. Dalam setiap peraturan, lazimnya mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.⁵

Salah satu kasus masalah sengketa tata usaha negara yang terjadi yaitu melibatkan pejabat terkait di Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan (Selanjutnya disebut Tergugat I) dengan Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putera 1912 (selanjutnya disebut Penggugat), dimulai dengan prosedur

⁵ I Gede Pantja Astawa dan Suprin Na'a, **Dinamika Hukum Dan Ilmu Perundang-Undang Di Indonesia**, Cetakan Kedua, Edisi Pertama, Alumni, Bandung, 2012, h. 19.

penerbitan Surat Keputusan yang berisi Pembatalan Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 20076/Banta-Bantaeng yang tercatat atas nama dengan Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putera 1912 (Penggugat) yang diterbitkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan. Yaitu adanya permohonan pembatalan Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor 20076/Banta-Bantaeng atas nama Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putera 1912 yang diajukan oleh ahli waris almarhum Haji Becce Bin Kido selaku pemilik Sertipikat Hak Milik Nomor 20231/Banta-Bantaeng, yang tercatat atas nama Haji Bacce Bin Kido.

Sehubungan dengan sengketa tersebut, Hakim di Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut "PTUN") Kota Makassar dalam putusan No.18/G/2007/PTUN.MKS, mengambil pertimbangan sebagai berikut:

1. Penggugat dapat membuktikan dalil gugatannya dan bukti-bukti lainnya.
2. Mengenai alat-alat bukti yang tidak atau belum dijadikan bahan pertimbangan dalam putusan ini, baik alat bukti penggugat maupun alat bukti tergugat dan tergugat II intervensi, menurut hemat majelis hakim sudah tidak perlu di pertimbangkan lagi karena sudah tidak ada urgensinya lagi.
3. Mengingat ketentuan-ketentuan Hukum yang bersangkutan, khususnya ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Menolak eksepsi tergugat.

Hakim di PTUN Makassar mengadili Perkara Nomor 18/G/2007/PTUN MKS, menetapkan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan penggugat untuk selanjutnya.
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Yang diterbitkan oleh tergugat berupa surat Nomor 570-520-02-53.01-2007, tanggal 18 Januari 2007 tentang pembatalan Pendaftaran Hak Guna Bangunan Nomor 20076/Banta-Bantaeng, tercatat atas nama PT. Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putera 1912, terletak di kelurahan Banta-Bantaeng Kecamatan Rappocini Kota Makassar.
3. Mewajibkan kepada tergugat untuk mencabut Surat Keputusan yang di terbitkan oleh tergugat berupa Surat nomor 570-520-02-53.01-2007, tanggal 18 Januari 2007, tentang Pembatalan Pendaftaran Hak Guna

Bangunan Nomor 20076/Banta-Bantaeng, tercatat atas nama PT. Asuransi Jiwa Bersama Bumi Putera 1912, terletak di kelurahan Banta-Bantaeng Kecamatan Rappocini Kota Makassar.

4. Membebankan kepada Tergugat dan Tergugat II Intervensi untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam sengketa ini secara tanggung rentang sebesar Rp. 2.293.000,- (dua juta dua ratus sembilan puluh tiga ribu rupiah).

Uraian tersebut diatas menarik untuk dikemas dalam tesis dengan judul

“ANALISIS PUTUSAN PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS DALAM SENGKETA TATA USAHA NEGARA KASUS PEMBATALAN PENDAFTARAN HAK GUNA BANGUNAN DITINJAU DARI PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 40 TAHUN 1996”

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas penulis tertarik untuk mengkaji kasus tersebut dengan rumusan masalah:

1. Apakah dapat dibenarkan putusan PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS yang membatalkan pendaftaran Hak Guna Bangunan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996?
2. Apakah dibenarkan pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Selatan melalui putusan PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS melalui Peradilan Tata Usaha Negara Makasar?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penulisan ini adalah:

a. Tujuan Akademis

Untuk memenuhi salah satu kewajiban akademis sebagai tugas akhir sebelum memperoleh gelar Magister Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan Surabaya.

b. Tujuan Praktis

1. Untuk mengetahui apakah dapat dibenarkan putusan PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS yang membatalkan pendaftaran Hak Guna Bangunan menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996.
2. Untuk mengetahui apakah dibenarkan pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Selatan melalui putusan PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS melalui Peradilan Tata Usaha Negara Makasar.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan peneliti dari penulisan tesis ini adalah:

1. Hasil dalam penelitian ini dapat menjadi bahan kajian lebih lanjut untuk melakukan berbagai konsep ilmiah yang pada akhirnya dapat menambah wawasan ilmu pengetahuan dalam bidang pertanahan khususnya menemukan suatu kepastian hukum dan rasa keadilan di masyarakat dalam kasus Sengketa Tanah Hak Guna Bangunan.
2. Diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna dan dapat memberikan inspirasi bagi para pembentuk undang-undang, para mahasiswa, praktisi hukum dan almamater.

1.5 Metodologi Penelitian

a. Tipe penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yaitu tipe penelitian yang bersifat dogmatik dan dilakukan melalui pengumpulan bahan-bahan dan pendekatan studi pustaka.⁶

b. Pendekatan Masalah

⁶ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Edisi Revisi, Kencana, Jakarta, 2014, (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki I) h. 56.

Pendekatan masalah dalam penelitian ini menggunakan *Statutes Approach* dan *Case Approach*. *Statutes Approach* adalah pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁷ Sedangkan pendekatan secara *Case Approach* adalah pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan yang tetap.⁸

c. Sumber Penelitian Hukum

Sumber Penelitian Hukum yang digunakan dalam penelitian ini dibedakan sebagai berikut:

1. Sumber Hukum Primer

Sumber hukum primer yaitu sumber hukum yang mengikat berupa peraturan perundang-undangan, dalam hal ini yaitu:

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut “UUD 1945”)
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut “UUPA”)
- Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (selanjutnya disebut “UU MA”),
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No. 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas

⁷ Peter Mahmud Marzuki, **Penelitian Hukum**, Cetakan Keenam, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2010, (selanjutnya disingkat Peter Mahmud Marzuki II) h. 93.

⁸ **Ibid.**, h. 94.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo Undang-Undang No. 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut “UU PTUN”)

- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut “UU Pemerintah Daerah”)
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman jo Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut “UU Kekuasaan Kehakiman”).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut “Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”).
- Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah (selanjutnya disebut “PP No. 40 Tahun 1996).
- Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997).

2. Sumber Hukum Sekunder

Sumber hukum sekunder yaitu sumber hukum yang erat kaitannya dengan sumber hukum primer, meliputi literatur, asas-asas, yurisprudensi (ilmu

hukum), konsep, serta karya ilmiah dari para sarjana yang berkaitan dengan Tanah.

d. Langkah Penelitian

1. Langkah Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan sumber hukum dilakukan melalui studi pustaka dengan cara inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Inventarisasi dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan Tanah. Setelah itu, bahan hukum tersebut diklasifikasikan dengan cara memilah-milah bahan hukum tersebut sesuai dengan rumusan masalah yang ada di atas. Selanjutnya, untuk lebih mempermudah dalam memahami dan mempelajari, bahan hukum tersebut disusun secara sistematis.

2. Langkah Analisis

Sebagai tipe penelitian yang bersifat Yuridis Normatif, maka langkah analisa yang digunakan adalah metode deduktif. Berawal dari hal-hal yang bersifat umum dalam hal ini adalah undang-undang, doktrin diterapkan pada rumusan masalah sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan yang bersifat khusus. Untuk memperoleh jawaban yang sah adapun penafsiran yang digunakan antara lain:

1. Penafsiran Otentik adalah penafsiran yang pasti terhadap arti kata yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan itu sendiri.
2. Penafsiran Sistematis adalah penafsiran dengan cara melihat susunan pasal yang berhubungan dengan pasal-pasal lainnya yang ada di dalam undang-undang itu sendiri maupun dengan pasal-pasal lain dari undang-undang yang lain untuk memperoleh pengertian yang lebih mendalam.

1.6 Kajian Teoritik

Dalam Pasal 9 UUPA mengatur mengenai hak atas tanah:

- (1) Hanya warga negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa, dalam batas-batas ketentuan pasal 1 dan 2.
- (2) Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dari hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Dalam Pasal 14 UUPA mengatur mengenai pembagian atas tanah:

- (1) Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam pasal 2 ayat (2) dan (3), pasal 9 ayat (2) serta pasal 10 ayat (1) dan (2) Pemerintah dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya:
 - a. untuk keperluan Negara,
 - b. untuk keperluan peribadatan dan keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa;
 - c. untuk keperluan pusat-pusat kehidupan masyarakat, sosial, kebudayaan dan lain-lain kesejahteraan;
 - d. untuk keperluan memperkembangkan produksi pertanian, peternakan dan perikanan serta sejalan dengan itu;
 - e. untuk keperluan memperkembangkan industri, transmigrasi dan pertambangan.
- (2) Berdasarkan rencana umum tersebut pada ayat (1) pasal ini dan mengingat peraturan-peraturan yang bersangkutan, Pemerintah Daerah mengatur persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air serta ruang angkasa untuk daerahnya, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing.
- (3) Peraturan Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam ayat (2) pasal ini berlaku setelah mendapat pengesahan, mengenai Daerah Tingkat I dari Presiden, Daerah Tingkat II dari Gubernur/Kepala Daerah yang bersangkutan dan Daerah Tingkat III dari Bupati/Walikota/Kepala Daerah yang bersangkutan.

Hierarki hak-hak penguasaan atas tanah dalam UUPA dan Hukum Tanah

Nasional adalah:

1. Hak bangsa Indonesia atas Tanah.
2. Hak menguasai negara atas Tanah.
3. Hak ulayat masyarakat Hukum Adat.
4. Hak perseorangan atas tanah, meliputi:
 - a. Hak-hak atas tanah.
 - b. Wakaf tanah Hak Milik.

- c. Hak Tanggungan.
- d. Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.⁹

Hak Atas Tanah menurut Urip Santoso:

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak perseorangan atas tanah. Hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan/atau mengambil manfaat dari tanah tertentu. Hak-hak perseorangan atas tanah berupa hak atas tanah, wakaf tanah Hak Milik, Hak Tanggungan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.¹⁰

Dalam pembagian atas tanah secara lengkap sudah diatur dalam UUPA

Pasal 16 ayat (1), mengatur:

Hak-hak atas tanah sebagai yang dimaksud dalam pasal 4 ayat (1) ialah:

- a. hak milik,
- b. hak guna-usaha,
- c. hak guna-bangunan,
- d. hak pakai,
- e. hak sewa,
- f. hak membuka tanah,
- g. hak memungut-hasil hutan,
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam pasal 53.

Sedangkan dalam pasal 53 UUPA, mengatur:

- (1) Hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang dimaksud dalam pasal 16 ayat (1) huruf h, ialah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian diatur untuk membatasi sifat-sifatnya yang bertentangan dengan Undang-undang ini dan hak-hak tersebut diusahakan hapusnya di dalam waktu yang singkat.
- (2) Ketentuan dalam pasal 52 ayat (2) dan (3) berlaku terhadap peraturan-peraturan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini.

Menurut Nia Kurniati:

Berdasarkan macam-macam hak atas tanah sebagaimana disebut dalam Pasal 16 jo Pasal 53 UUPA, maka dapat dikemukakan 4 kelompok hak atas tanah yaitu:

⁹ Urip Santoso I., **Op.Cit**, h. 77.

¹⁰ **Ibid**, h.83.

- a. Hak-hak atas tanah yang dikuasai secara individual dengan hak-hak atas tanah yang Primer, yaitu Hak Milik, HGU, HGB, dan Hak Pakai, disebut tanah-tanah hak.
- b. Hak atas tanah yang bersifat sekunder, yaitu hak atas tanah yang bersumber pada hak pihak lain, yaitu HGB dan Hak Pakai yang diberikan oleh pemilik tanah, Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang, Hak Sewa.
- c. Hak-hak atas tanah yang akan ditetapkan dengan undang-undang yaitu Hak Jaminan Atas Tanah.
- d. Hak-hak atas tanah yang diberi sifat Sementara, artinya pada suatu waktu hak-hak tersebut sebagai lembaga hukum tidak akan ada lagi.¹¹

Pengertian Pendaftaran Tanah menurut Adrian Sutedi, yaitu:

Pendaftaran tanah merupakan prasyarat dalam upaya menata dan mengatur peruntukan, penguasaan, pemilikan dan penggunaan tanah termasuk untuk mengatasi berbagai masalah pertanahan. Pendaftaran tanah ditunjukkan untuk memberikan kepastian hak dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah dengan pembuktian sertifikat tanah, sebagai instrument untuk penataan penguasaan dan pemilikan tanah serta sebagai instrument pengendali dalam penggunaan dan pemanfaatan tanah.¹²

Tujuan Pendaftaran Tanah menurut Urip Santoso, yaitu:

Pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dikenal dengan sebutan *rechts cadaster/legal cadaster*. Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah ini, meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Pendaftaran tanah ini menghasilkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya. Kebalikan dari pendaftaran tanah yang *rechts cadaster*, adalah *fiscal cadaster*, yaitu pendaftaran tanah yang bertujuan untuk menetapkan siapa yang wajib membayar pajak atas tanah. Pendaftaran tanah ini menghasilkan surat tanda bukti pembayaran pajak atas tanah, yang sekarang dikenal dengan sebutan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPT PBB).¹³

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran ini menjadi kewajiban bagi Pemerintah maupun pemegang hak atas tanah.¹⁴ Ketentuan tentang kewajiban bagi Pemerintah

¹¹ Nia Kurniati, **Hukum Agraria Sengketa Pertanahan; Penyelesaian Melalui Arbtrase dalam Teori dan Praktik**, Cetakan Pertama, Refika Aditama, Bandung, 2016, h. 50.

¹² Adrian Sutedi, **Sertifikat Hak Atas Tanah**, Cetakan Kedua, Edisi Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm.59.

¹³ Urip Santoso I., **Op.Cit**, h. 278.

¹⁴ **Ibid.**

untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia diatur dalam Pasal 19 UUPA, yaitu:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

1.7 Pertanggungjawaban Sistematis

Tesis ini terdiri dari 4 (empat) bab, dan tiap bab dibagi lagi dalam beberapa sub bab: **Bab I; Pendahuluan.** Bab ini merupakan langkah awal penulisan tesis yang dimulai dengan latar belakang dan rumusan masalah dengan mengemukakan kasus pembatalan putusan PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS terkait pendaftaran HGB didasarkan dengan PP Nomor 40 Tahun 1996 mengingat HGB diatur dalam UUPA. Hal ini tentunya menyangkut hierarki Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menurut UU Nomor 10 Tahun 2004 jo. UU Nomor 12 Tahun 2011. Bab ini dilanjutkan dengan tujuan penelitian dan metode penelitian yang digunakan yakni penelitian yuridis normatif.

Bab II; Hak dan Pendaftaran Atas Tanah menurut UUPA dan PP Nomor 40 Tahun 1996. Bab ini terdiri dari 3 (tiga) sub bab. **Bab 2.1; Hakekat Hak Atas Tanah menurut UUPA serta Pendaftarannya.** Sub bab ini mengemukakan pembagian hak atas tanah menurut UUPA serta tata cara keabsahan pendaftarannya.

Bab 2.2; Pembagian dan Pendaftaran HGU, HGB, dan Hak Pakai Atas Tanah menurut PP No. 40 Tahun 1996. Sub bab ini mengemukakan pembagian dan pendaftaran tanah HGU, HGB, dan Hak Pakai dilihat dari PP No. 40 Tahun 1996.

Bab 2.3; Kronologis serta Putusan PTUN No. 18/G/2007/PTUN.MKS. Bab ini mengemukakan secara kronologis dan pembahasan atau analisa putusan PTUN NO. 18/G/2007/PTUN.MKS yang membatalkan pendaftaran HGB menurut PP No. 40 Tahun 1996.

Bab III; Prosedur Pembatalan Surat Keputusan BPN Sulawesi Selatan menurut Putusan No. 18/G/2007/PTUN.MKS. Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab. **Bab 3.1; Persyaratan, Prosedur, dan Insansi yang berwenang dalam membatalkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN.** Bab ini mengemukakan secara teoritis persyaratan dan prosedur serta instansi yang berwenang dalam membatalkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah BPN.

Bab 3.2; Analisis Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Selatan melalui Putusan No. 18/G/2007/PTUN.MKS melalui Peradilan Tata Usaha Negara Makasar. Bab ini menganalisis dasar hukum, pertimbangan hukum serta putusan pengadilan yang menyatakan Pembatalan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Sulawesi Selatan melalui Putusan No. 18/G/2007/PTUN.MKS melalui Peradilan Tata Usaha Negara Makasar.

Bab IV; Penutup. Bab ini terdiri dari 2 (dua) sub bab. **Bab 4.1; Kesimpulan.** Kesimpulan merupakan jawaban singkat dan jelas atas pembahasan atas rumusan masalah sebagaimana dikemukakan diatas. **Bab 4.2; Saran.** Saran merupakan rekomendasi atau preskripsi untuk kasus sengketa tanah Hak Guna Bangunan di

masa yang akan datang mengingat hukum merupakan ilmu yang berdiri sendiri (*sui generis*).