

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Sebagai konsekuensi dari negara hukum, maka semua tindakan yang dilakukan baik oleh penyelenggara negara maupun oleh warga negara harus didasarkan pada ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Apabila terjadi pelanggaran hukum, maka hukum harus ditegakkan dengan menindak pelaku sesuai dengan ketentuan, dan apabila terjadi sengketa, maka sengketa itu harus diselesaikan secara hukum pula.

Untuk mewujudkan tercapainya negara hukum tersebut, diperlukan adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan, guna menegakkan hukum dan keadilan. Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer, Peradilan Tata Usaha Negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Masing-masing badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung mempunyai kewenangan mengadili sendiri-sendiri:

1. Peradilan Umum berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Peradilan Agama berwenang memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
3. Peradilan Militer berwenang memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana militer sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
4. Peradilan Tata Usaha Negara berwenang memeriksa, mengadili memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut sengketa TUN) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Masing-masing lingkungan peradilan mempunyai bidang yurisdiksi tertentu. Oleh karena itu, suatu gugatan harus tepat diajukan kepada salah satu lingkungan sesuai dengan bidang hukum yang diperkarakan. Apabila batas yurisdiksi dilanggar maka akan mengakibatkan gugatan menjadi cacat dan peradilan yang menerima akan menyatakan diri “tidak berwenang mengadili.”

Adanya kewenangan dari masing-masing badan peradilan tersebut dapat menimbulkan sengketa mengenai kewenangan mengadili. Dalam Pasal 56 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, disebutkan bahwa sengketa kewenangan mengadili terjadi:

1. Jika 2 (dua) pengadilan atau lebih menyatakan berwenang mengadili perkara yang sama;
2. Jika 2 (dua) pengadilan atau lebih menyatakan tidak berwenang mengadili perkara yang sama.

Adanya kewenangan mengadili yang berbeda mengakibatkan apabila suatu tuntutan pemenuhan hak (gugatan) ditujukan kepada badan peradilan yang tidak berwenang mengadilinya, maka gugatan tersebut dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*) tanpa memeriksa substansi perkaranya. Sehingga tidak jarang dalam suatu proses perkara khususnya perkara perdata, di mana secara substansi seharusnya gugatan dapat dikabulkan akan tetapi oleh karena tidak dipenuhinya formalitas prosedural dalam beracara (hukum acara) maka akan menggagalkan penegakkan hukumnya.

Dapat dilihat, permasalahan kewenangan mengadili merupakan syarat formil keabsahan gugatan. Kekeliruan mengajukan gugatan kepada lingkungan peradilan atau pengadilan yang tidak berwenang, mengakibatkan gugatan salah alamat sehingga tidak sah dan dinyatakan tidak dapat diterima atas alasan gugatan yang diajukan tidak termasuk kewenangan absolut atau relatif pengadilan yang bersangkutan.

Pengadilan Negeri sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman yang berada dalam lingkup badan Peradilan Umum mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara pidana dan perdata ditingkat pertama kewenangan Pengadilan Negeri dalam perkara pidana mencakup segala bentuk tindak pidana, kecuali tindak pidana militer yang merupakan kewenangan

peradilan militer. Sedangkan dalam perkara perdata, Pengadilan Negeri berwenang mengadili perkara perdata secara umum, kecuali perkara perdata tertentu yang merupakan kewenangan Pengadilan Agama.

Masalah kompetensi absolut Pengadilan Negeri ini diatur dalam Pasal 134 HIR jo. Pasal 160 RBg dan mengenai kewenangannya dapat diajukan setiap saat selama perkara masih berjalan. Eksepsi kompetensi diperiksa dan diputus oleh Hakim sebelum memeriksa pokok perkara (vide Pasal 136 HIR), yang dituangkan oleh Hakim dalam Putusan Sela (*interlocutory*) atau dituangkan dalam Putusan Akhir (*eind vonnis, final judgement*). Bahkan Hakim yang memeriksa perkara itupun karena jabatannya wajib menyatakan bahwa tidak berwenang mengadilinya walaupun tidak ada tangkisan (*eksepsi/exception*) dari Tergugat.

Dalam praktik peradilan terdapat titik singgung kewenangan absolut (yurisdiksi) antara Peradilan Umum dengan Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Peratun), karena kewenangan kedua lingkungan peradilan tersebut berada di dalam 1 (satu) genus hukum yang sama, yaitu hukum perdata dalam arti luas.

Dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 telah diatur tentang Kompetensi Peratun dalam sistem peradilan di Indonesia yaitu bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN.

Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) mempunyai kompetensi menyelesaikan sengketa TUN di tingkat pertama, Pengadilan Tinggi

Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTTUN) untuk tingkat Banding dan Mahkamah Agung untuk tingkat Kasasi, dan Peninjauan Kembali.

Adapun yang menjadi obyek sengketa di PTUN adalah Keputusan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut KTUN), yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut Badan/Pejabat TUN). Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Produk hukum dari Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan yang berupa dokumen-dokumen yang mengandung materi penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final dalam hukum administrasi disebut dengan keputusan (*beschikking*), sedangkan dokumen-dokumen yang mengandung materi pengaturan yang bersifat umum disebut peraturan (*regeling*). Adapun perizinan (*vergunning*) merupakan suatu bentuk pengecualian dari larangan yang terdapat dalam suatu peraturan. Instrumen pemerintahannya dituangkan dalam bentuk peraturan izin atas hal tertentu, sedangkan landasan pelaksanaan/operasional bagi masyarakat atau Badan/Pejabat Administrasi Pemerintahan adalah berupa keputusan administrasi pemerintahan mengenai izin atas hal tertentu.¹ Spesifikasi perkara yang masuk pada peradilan ini, diantaranya adalah: sertifikat hak atas tanah dan Izin Mendirikan Bangunan (selanjutnya disebut IMB).

Dalam praktik kewenangan mengadili PTUN dan Peradilan Umum menimbulkan permasalahan dalam pemeriksaan dan pemutusan sengketa

¹ Agus Susilo, *Perbuatan Hukum Publik Yang Melanggar Hukum Dapat Digugat Ke Pengadilan Administrasi*, Ar-ruzz, Yogyakarta, 2006, hlm 40.

pertanahan, sehingga konsekuensi logisnya adalah sering terjadinya putusan pengadilan yang menyatakan permohonan gugatan Penggugat tidak dapat diterima atau ditolak di mana dalam pertimbangan hukumnya didasarkan kepada kewenangan mengadili sehingga merugikan pihak yang berselisih khususnya bagi pihak yang menggugat sengketa tanah tersebut, sebagai gambaran terjadi di PTUN Bandung No.63/G/2006/PTUN.Bdg antara warga ruko Duta Permai selaku Para Penggugat melawan Walikota Bekasi selaku Tergugat I, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bekasi selaku Tergugat II, Kepala Dinas Tata Kota/Dinas Tata Ruang dan Pemukiman Kotamadya Bekasi selaku Tergugat III, dan Ir. Stevanus Ginting selaku Tergugat IV Intervensi. Gugatan terdaftar tanggal 13 Oktober 2006, putus tingkat pertama tanggal 2 Maret 2007, putus tingkat banding tanggal 29 Oktober 2007, putus tingkat kasasi tanggal 31 Agustus 2009. Selain itu Para Penggugat telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Bekasi, gugatan terdaftar tanggal 24 Agustus 2006 dengan Putusan Sela tanggal 13 Pebruari 2007.

Potensi sengketa kewenangan di atas mengemuka dalam eksepsi Para Tergugat tentang pembatalan sertifikat oleh Badan/Pejabat TUN di Pengadilan Negeri Bekasi adalah dengan menyatakan gugatan Para Penggugat tidak termasuk yurisdiksi badan peradilan di lingkungan Peradilan Umum melainkan yurisdiksi badan peradilan di lingkungan Peratun, sehingga gugatan tersebut harus dinyatakan tidak dapat diterima karena di luar batas kewenangannya. Sedangkan PTTUN Jakarta dalam putusannya menimbang bahwa sengketa tersebut adalah sengketa perdata terlebih dahulu yang menyangkut masalah hak kepemilikan atas tanah yang sertifikat hak miliknya menjadi obyek sengketa.

Sebagaimana diketahui, bahwa selama ini penyelesaian sengketa pertanahan diajukan melalui Peradilan Umum atau Peratun. Hal ini disebabkan dualisme kedudukan sertifikat hak atas tanah yang bersumber dari 2 (dua) aspek hukum, yaitu: di satu sisi sebagai KTUN menurut Pasal 1 Angka (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peratun dan di sisi lain sebagai tanda bukti hak menurut Pasal 31 dan 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan kata lain, sertifikat tersebut mengandung data fisik dan yuridis yang erat hubungannya dengan hak keperdataan seseorang. Adanya antinomi norma hukum inilah yang selanjutnya telah menimbulkan benturan atau konflik kewenangan/ kompetensi mengadili antara Peradilan Umum maupun Peratun dalam menyelesaikan sengketa pertanahan.²

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka Penulis terdorong untuk meneliti tentang bagaimana hukum yang berlaku di Indonesia 2 (dua) badan peradilan memberikan putusan yang saling bertentangan atas obyek sengketa yang sama tersebut memberikan jalan keluar (solusi) atas polemik yang ditimbulkan, yang telah mempermainkan rasa keadilan para pihak dan tidak terwujudnya 3 (tiga) hal yang menjadi tujuan dari proses penegakan hukum, yaitu: unsur keadilan, unsur kemanfaatan, dan unsur kepastian. Hasil penelitian akan Penulis tuangkan kedalam bentuk skripsi dengan judul:

“Kewenangan Memeriksa dan Mengadili dalam Perkara Penerbitan Sertifikat Tanah dan Izin Mendirikan Bangunan (Studi Kasus Putusan Sela Pengadilan Negeri Bekasi No.231/Pdt.G/2006/PN.Bks, Putusan

² Rusmadi Murad, *Administrasi Pertanahan Pelaksanaannya dalam Praktik*, Mandar Maju, Bandung, 1977, hlm. 46.

Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung No.63/G/2006/PTUN.Bdg, Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 156/B/2007/PT.TUN.JKT, dan Putusan Mahkamah Agung RI No.105K/TUN/2008, dalam satu perkara).”

B. POKOK PERMASALAHAN

Untuk menemukan identifikasi masalah dalam penelitian ini, maka perlu dipertanyakan apakah yang menjadi masalah dalam penelitian yang akan dikaji lebih lanjut untuk menemukan suatu pemecahan masalah yang diidentifikasi tersebut.³

Beranjak dari apa yang dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Pengadilan manakah yang berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara yang obyeknya adalah sertifikat hak atas tanah dan IMB?
2. Apakah Putusan Sela Pengadilan Negeri Bekasi yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dengan register No.231/Pdt.G/2006/PN.Bks tanggal 20 Februari 2007 dapat dijadikan *novum* bila Putusan Kasasi PTUN Jakarta memerintahkan para pihak untuk mengajukan perkaranya kembali di Pengadilan Negeri?

³ Ronny Kountur, *Metode Penelitian Untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*, PPM, Jakarta, 2003, hlm.35.

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. Tujuan Penelitian

Bertumpu pada rumusan permasalahan sebagaimana diuraikan di atas, penelitian ini bertujuan:

a. Tujuan Umum

Untuk mengkaji secara mendalam kaidah-kaidah hukum formil dan materiil yang berkaitan dengan yurisdiksi atau kewenangan mengadili adalah untuk memberi penjelasan mengenai masalah pengadilan mana yang benar dan tepat berwenang mengadili sengketa sertifikat hak atas tanah dan IMB. Tujuan ini dimaksudkan sebagai kontribusi pemikiran yang bersifat konseptual dalam rangka melindungi kepentingan masyarakat;

b. Tujuan Khusus

Tujuan yang ingin dicapai adalah untuk mengetahui dasar pertimbangan hakim dalam menetapkan putusan dan untuk mengetahui akibat hukum dari putusan pengadilan tersebut.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik bagi pengembangan secara teori maupun praktik.

a. Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dalam rangka menambah khazanah pengetahuan dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara khususnya hukum kelembagaan negara, sekaligus sebagai bahan wacana dan acuan bagi pengembangan penelitian yang sejenis di masa yang akan datang.

b. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari hasil penelitian ini, diharapkan dapat memberikan gambaran secara jelas kepada para praktisi dan aparat penegak hukum mengenai kewenangan dari masing-masing badan peradilan atau dengan kata lain mengenai prosedural hukum acara serta melakukan pengujian (*judicial review*) terhadap suatu putusan.

D. KERANGKA TEORI DAN LANDASAN KONSEPTUAL

1. Kerangka Teori

Pentingnya kerangka teori menurut Ronny Hanitijo adalah setiap penelitian haruslah selalu disertai dengan pemikiran-pemikiran teoritis. Hal ini,

disebabkan karena adanya hubungan timbal balik antara teori dengan kegiatan-kegiatan pengumpulan data, konstruksi data, pengolahan data, dan analisis data.⁴

Dalam penulisan skripsi ini kerangka teori yang relevan dengan permasalahan yang diteliti sebagai pisau analisis adalah teori negara hukum. Secara teoritis, pengertian negara hukum sebagaimana yang dikemukakan oleh Mochtar Kusumaatmadja adalah kekuasaan tumbuh pada hukum dan semua orang tunduk kepada hukum.

Sedangkan menurut Muhammad Yamin, Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat, government of law*) tempat keadilan tertulis berlaku, bukanlah negara polisi atau negara militer, tempat polisi dan prajurit memegang pemerintahan dan keadilan, bukanlah pula negara kekuasaan (*machstaat*) tempat tenaga senjata dan kekuatan badan melakukan sewenang-wenang.⁵

Pemikiran atau konsepsi manusia tentang negara hukum juga lahir dan berkembang dalam situasi kesejarahan. Oleh karena itu, meskipun konsep negara hukum di anggap sebagai konsep universal, tetapi pada tataran implementasi ternyata memiliki karakteristik beragam. Hal ini, karena pengaruh-pengaruh situasi kesejarahan dan juga di samping itu baik secara historis dan praktis konsep negara hukum muncul dalam berbagai model, seperti negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan *rechstaat*, negara hukum menurut konsep *Anglo Saxon (rule of law)*, konsep *socialist legality* dan konsep negara

⁴ Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.41.

⁵ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 72.

hukum Pancasila.⁶ Oleh karena itu, berkaitan dengan keberadaan Peraturan dengan konsep negara hukum (*rechtstaat*) adalah sebagai landasan negara hukum yang melahirkan Peraturan.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa konsep negara hukum atau negara berdasarkan atas hukum (*rechtstaat* atau *the rule of law*) yang mengandung prinsip-prinsip asas legalitas, asas pemisahan kekuasaan, dan asas kekuasaan kehakiman yang merdeka, semuanya bertujuan untuk mengendalikan negara atau pemerintah dari kemungkinan bertindak sewenang-wenang atau penyalahgunaan kekuasaan.

Dalam pengertian konsep hukum, negara atau pemerintah (dalam arti luas) harus menjamin tertib hukum, menjamin tegaknya hukum dan menjamin tercapainya tujuan hukum. Tertib hukum (*rechtsorde*) dimaksudkan suatu kekuasaan negara yang didasarkan pada hukum dan keadaan masyarakat yang sesuai dengan hukum yang berlaku.

Konsep hukum lain dari negara berdasarkan atas hukum adalah adanya jaminan penegakan hukum dan tercapainya tujuan hukum. Dalam penegakan hukum ada 3 (tiga) unsur yang selalu harus mendapat perhatian, yaitu keadilan, kemanfaatan atau hasil guna (*doelmatigheid*), dan kepastian hukum.

Tujuan pokok dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan atas ketertiban ini syarat pokok untuk suatu masyarakat yang teratur. Tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan. Untuk mencapai ketertiban dibutuhkan kepastian hukum

⁶ Tahir Azhary, *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 63.

dalam pergaulan antar manusia dalam masyarakat. Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan.⁷

Peradilan merupakan tumpuan dan harapan bagi setiap pencari keadilan untuk mendapatkan suatu keadilan dan kepastian hukum yang memuaskan dalam suatu perkara. Dari pengadilan ini diharapkan suatu keputusan yang tidak berat sebelah, karena itu jalan yang sebaik-baiknya untuk mendapatkan penyelesaian suatu perkara dalam suatu negara hukum adalah melalui pengadilan.

Tempat dan kedudukan peradilan dalam negara hukum dan masyarakat demokrasi masih tetap diandalkan sebagai katup penekan (*pressure value*) atas segala pelanggaran hukum, ketertiban masyarakat, dan pelanggaran ketertiban umum, juga peradilan masih tetap diharapkan berperan sebagai “*the last resort*” yakni sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, sehingga pengadilan masih diandalkan sebagai badan yang berfungsi menegakkan kebenaran dan keadilan.⁸

Dalam penyelesaian sengketa tanah melalui jalur pengadilan/*litigasi* didasarkan kepada obyek sengketa tanah, hal ini berkaitan dengan kewenangan untuk mengadili sengketa tanah apakah termasuk kepada kompetensi/kewenangan absolut Peradilan Umum atau Peratun.

Kewenangan absolut peradilan/atribusi kompetensi/kewenangan (*attributie van rechtsmacht*) adalah menyangkut tentang pembagian wewenang antar badan-

⁷ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*, Bina Cipta, Bandung, 1995, hlm. 2.

⁸ Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hlm. 237.

badan peradilan berdasarkan jenis lingkungan pengadilan, misalnya pembagian antara wewenang Peratun dan Peradilan Umum.

Menurut Thorbecke dan Buys ukuran untuk menentukan apakah suatu perkara merupakan wewenang Peratun adalah tergantung dari pokok sengketa (*objectum litis fundamentum petendi*). Apabila hak yang tertindak itu berada dalam kerangka hukum publik, maka perkara tersebut merupakan kewenangan Peratun dan apabila berada dalam lapangan hukum perdata maka merupakan kewenangan absolut Peradilan Umum.⁹

Kewenangan absolut Peratun hanya sebatas mengadili sengketa yang berada dalam hukum publik, yaitu sengketa yang timbul akibat perbuatan pemerintah dalam hukum publik yang bersifat ekstern yang bersegi satu dan bersifat konkrit, individual, dan final yang tertuang dalam suatu KTUN.¹⁰

Pada dasarnya kewenangan Peratun memiliki kompetensi/ kewenangan absolut mengadili sengketa TUN (Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986). Menurut Pasal 1 butir 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat TUN, baik dipusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya suatu KTUN. Untuk menilai dan menentukan apakah suatu ketetapan yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Administrasi itu bertentangan dengan hukum atau tidak.

⁹ Djoko Prakoso, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Litbang, Yogyakarta, 1983, hlm. 23.

¹⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hlm. 85.

Berdasarkan pengertian di atas, maka terhadap sengketa tanah dapat diselesaikan penyelesaiannya ke Peratun dalam hal mengenai pembatalan surat keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah atau keputusan yang berisikan penolakan atau permohonan untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan atau oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Sedangkan dalam hal pemeriksaan dan pemutusan tentang sengketa tanah yang mengandung aspek keperdataan yang berkaitan dengan perselisihan tentang hak milik atau hak-hak yang berasal dari milik, tentang tagihan atau hak-hak perdata semata-mata menjadi kompetensi/kewenangan kekuasaan Peradilan Umum.¹¹ Dengan demikian Peradilan Umum berwenang mengadili sengketa-sengketa pertanahan yang mengandung aspek keperdataan, misalnya kepemilikan atau penguasaan tanah secara melawan hukum, tindakan yang memperkosa hak milik atas tanah, perbuatan ingkar janji, jual-beli, sewa-menyewa, jaminan, dan lain-lain hak atas tanah.

Jika dilihat secara normatif maka sengketa pertanahan yang memiliki aspek hukum tata usaha negara dan aspek hukum perdata dapat diselesaikan secara dualistis oleh 2 (dua) peradilan, hal ini disebabkan karena sengketa pertanahan dipandang sebagai sengketa/perkara yang mempunyai karakter khusus/unik, karena adanya titik singgung kewenangan mengadili antara Peratun dan Peradilan Umum.

¹¹ Baharuddin Lopa, *Mengenal Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinargrafi, Jakarta, 1993, hlm. 22.

2. Landasan Konseptual

Konseptual adalah merupakan definisi operasional dari berbagai istilah yang dipergunakan dalam tulisan ini. Kerangka konseptual ini dibuat untuk menghindari pemahaman dan penafsiran yang keliru dan memberikan arah dalam penelitian ini, maka dirasa perlu untuk memberikan batasan judul penelitian, yaitu sebagai berikut:

- a. Kewenangan adalah kekuasaan yang mendapatkan keabsahan atau legitimasi.¹²
- b. Mengadili adalah serangkaian tindakan Hakim untuk menerima, memeriksa, dan memutus perkara berdasarkan asas bebas, jujur, dan tidak memihak di sidang pengadilan dalam hal dan cara menurut undang-undang.¹³
- c. Kewenangan mengadili adalah pengadilan yang berwenang mengadili sengketa tertentu sesuai dengan ketentuan yang digariskan perundang-undangan.¹⁴
- d. Kompetensi Pengadilan Negeri adalah wewenang pengadilan negeri dalam menyelenggarakan kekuasaan kehakiman untuk menerima, memeriksa, dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya.¹⁵

¹² Uwes Fatoni, *Kewenangan dan Legitimasi*, <http://pengantarilmupolitik.blokspot.com>, 4 Mei 2009.

¹³ Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP

¹⁴ Terence Ingman, *The English Legal Process*, Blackstone, London, 1996, hlm. 1.

¹⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1985, hlm.57-58.

- e. Kompetensi Peratun adalah kewenangan Peratun untuk mengadili suatu perkara menurut obyek atau materi atau pokok sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan/Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya KTUN.¹⁶
- f. KTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.¹⁷
- g. Badan/Pejabat TUN adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.¹⁸
- h. Sengketa TUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang dan Badan hukum perdata dengan Badan/Pejabat TUN baik di pusat atau pun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya KTUN termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan perundang-undangan yang berlaku.¹⁹
- i. Sengketa tanah adalah perselisihan antara kedua belah pihak yang berkaitan mengenai surat keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah atau keputusan yang berisikan penolakan atau permohonan untuk memperoleh sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan atau oleh Kepala Kantor

¹⁶ SF. Marbun, *Peradilan Tata Usaha Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm. 61.

¹⁷ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁸ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹⁹ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pertanahan Kabupaten/Kotamadya dan perselisihan tentang hak milik atau hak-hak yang berasal dari milik, tentang tagihan atau hak-hak perdata.²⁰

- j. Sertifikat tanah adalah salinan buku tanah dan surat ukur yang telah dijahit menjadi 1 (satu) dengan diberi suatu kertas sampul yang telah ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri/Dirjen Agraria dan diberikan kepada seseorang yang mempunyai hak atas tanah sebagai bukti hak dan bukti telah dilakukan pendaftaran daripada tanah yang bersangkutan.²¹
- k. IMB adalah izin untuk mendirikan, memperbaiki, mengubah, atau merenovasi bangunan yang dikeluarkan oleh Walikota atau Pejabat yang berwenang. Berlaku selama bangunan tersebut berdiri dan tidak terjadi perubahan bentuk atau fungsi.²²
- l. Tata Ruang adalah wujud struktural dari pola pemanfaatan ruang yang direncanakan maupun tidak.²³

E. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan skripsi tentang “Kewenangan Memeriksa dan Mengadili dalam Perkara Penerbitan Sertifikat Tanah dan Izin Mendirikan Bangunan (Studi Kasus Putusan Sela Pengadilan Negeri Bekasi No.231/Pdt.G/2006/PN.Bks, Putusan Pengadilan Tata Usaha

²⁰ Edi Prajoto, *Antinomi Norma Hukum Pembatalan Pemberian Hak Atas Tanah Oleh Peradilan Tata Usaha Negara dan Badan Pertanahan Nasional*, Utomo, Bandung, 2006, hlm. 12.

²¹ Abdurrahman, *Beberapa Aspek tentang Hukum Agraria*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 102.

²² Rinto Manulang, *Segala Hal tentang Tanah, Rumah, dan Perizinannya*, Buku Pintar, Jakarta, 2011, hlm. 60.

²³ Pasal 1 butir 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1992 tentang Penataan Ruang.

Negara Bandung No.63/G/2006/PTUN.Bdg, Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta No. 156/B/2007/PT.TUN.JKT, dan Putusan Mahkamah Agung RI No.105K/TUN/2008, dalam satu perkara)” adalah metode penelitian hukum normatif.²⁴

Metode penelitian hukum normatif bertujuan untuk mencari pemecahan atas isu hukum serta permasalahan yang timbul didalamnya, sehingga hasil yang akan dicapai kemudian adalah memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogianya atas isu yang diajukan.

Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan, di samping mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum, ilmu hukum juga menetapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, dan rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum. Sehingga dalam melakukan penelitian hukum, dapat dilakukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum dan sekiranya dipandang mempunyai relevansi juga bahan-bahan non-hukum;
3. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan-bahan yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi yang menjawab isu hukum; dan

²⁴ Philipus Hadjon dan Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 1.

5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan. Langkah-langkah ini sesuai dengan karakter ilmu hukum sebagai ilmu yang bersifat preskriptif dan terapan.²⁵

a. Pendekatan Masalah

Berpangkal tolak dari latar belakang masalah dan tujuan penelitian, untuk memperoleh jawaban atas pokok masalah digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan hukum yang mengatur tentang kewenangan pengadilan dalam mengadili perkara.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan pendekatan secara normatif. Pendekatan normatif merupakan pendekatan utama yang dilakukan dengan mempelajari dan menelaah secara sistematis dokumen berkas-berkas salinan putusan mengenai sengketa antara serta literatur yang berkaitan dengan masalah.

Sedangkan pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep yang berkaitan dengan pokok masalah yang dibahas melalui pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

b. Bahan Hukum

Untuk menjawab isu hukum dalam penelitian ini dan memberikan preskripsi terhadap apa yang seyogianya, maka diperlukan bahan-bahan penelitian. Bahan hukum dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.

²⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hlm. 171.

- 1) Bahan hukum primer, yaitu berupa aturan perundang-undangan dan aturan-aturan lainnya termasuk Putusan Pengadilan yang terkait dengan penulisan skripsi ini;
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti karya ilmiah para pakar, buku-buku teks, artikel dalam berbagai majalah dan jurnal ilmiah bidang hukum, serta sumber lainnya yang mendukung dengan topik yang dibahas;
- 3) Bahan tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum sekunder yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan atau bahan rujukan di bidang hukum seperti kamus hukum dan ensiklopedi.

c. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui identifikasi dan inventarisasi bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier secara kritis menyeleksi data dan mengklasifikasi data sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan dalam tujuan penelitian ini:

- 1) Menghimpun literatur-literatur hukum yang relevan dengan topik yang dibahas.
- 2) Menghimpun Putusan-Putusan Pengadilan, khususnya dalam perkara yang penulis tangani sendiri sebagai salah satu Penggugat, Putusan-Putusan tersebut berupa: Putusan Sela Pengadilan Negeri Bekasi, Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Bandung, Putusan Pengadilan

Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, dan Putusan Mahkamah Agung R.I., dengan memuat resume kasus dan analisa yuridisnya.

d. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan (inventarisasi), kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundang-undangan guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistemisasi dan klasifikasi, kemudian dikaji serta dibandingkan dengan teori dan prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli, untuk akhirnya dianalisa secara normatif.

Putusan-putusan Pengadilan tersebut dianalisis dengan cara pengujian, menelaah, mensistemasi, dan mengevaluasi secara kualitatif, untuk kemudian diolah dengan menggunakan metode deduktif dan induktif untuk menemukan asas-asas hukum baru yang dapat memperkaya kajian futuristik untuk menyelesaikan permasalahan yang ada. Dengan demikian kegiatan analisis ini diharapkan dan memberikan solusi atas permasalahan dalam penelitian ini.

Sebagai alat bantu analisis, dipergunakan juga metode perbandingan. Metode perbandingan hukum dimaksudkan untuk mendapatkan sumber perbandingan yang menunjang materi bahasan, dalam rangka menemukan konsep yang tepat.

F. SISTEMATIKA PENULISAN

Bertitik tolak dari latar belakang masalah dan pokok masalah yang dianalisis dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif, sistematika penulisan disusun dalam 5 (lima) bab sebagai berikut:

Bab I adalah bab pendahuluan, menguraikan latar belakang masalah dan pokok masalah yang menjelaskan tentang pentingnya kajian hukum ini dilakukan, dilengkapi dengan tujuan penelitian yang terdiri atas tujuan umum dan tujuan khusus, juga manfaat penelitian yang terdiri atas manfaat teoritikal dan manfaat praktikal. Sebagai pertanggungjawaban akademik, agar pihak lain dapat menelusuri dan menguji kebenaran kajian ini, maka digunakan metode penelitian normatif berdasarkan pada bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam bab ini juga diuraikan kerangka konseptual yang menjelaskan secara *tematik-teoritik* tentang permasalahan dalam penelitian ini. Bab ini merupakan pedoman bagi penyusunan bab-bab selanjutnya.

Bab II mengetengahkan pembahasan tentang tinjauan pustaka. Penulis akan menguraikan tentang Kompetensi Peradilan Umum dan Kompetensi Peratun dalam sistem peradilan di Indonesia serta hukum agraria dalam Peratun. Tujuan yang hendak dicapai dari bab ini adalah untuk memberikan gambaran umum tentang yurisdiksi badan peradilan di lingkungan peradilan umum melainkan termasuk yurisdiksi badan peradilan di lingkungan Peratun.

Bab III menekankan pembahasan pada kajian mengenai konflik kompetensi antara Peratun dengan Peradilan Umum dalam penyelesaian sengketa pertanahan di Indonesia.

Bab IV menganalisis Putusan Sela Pengadilan Negeri Bekasi, Putusan PTUN Bandung, Putusan PTTUN Jakarta, dan Putusan Mahkamah Agung RI. Dalam bab ini, Penulis membahas tentang analisa yuridis dari 2 (dua) lingkungan peradilan yang berbeda dengan obyek sengketa yang sama, namun memberikan putusan dan pertimbangan hukum yang berbeda.

Bab V merupakan bab penutup, mengetengahkan kesimpulan dari jawaban atas rumusan permasalahan berdasarkan uraian-uraian dalam bab II bab III, dan bab IV. Pada bab penutup ini disertakan pula saran-saran yang relevan dan dianggap perlu sebagai sumbangan pemikiran dalam bentuk kajian akademik dalam kerangka penegakan hukum.