



PROBLEMA HUKUM PENERBITAN SERTIFIKAT HAK KEKAYAAN TANPA OBJEK (STUDI PUTUSAN HAKIM 451.K/TUN/2019)

Lorensia Resda Gestora

Magister Hukum, Fakultas Hukum, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya
e-mail: lorensia.resda@gmail.com

Dwi Tatak Subagiyo

Fakultas Hukum, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya
e-mail: tataksubagiyo@gmail.com

Hari Wibisono

Fakultas Hukum, Universitas Wijaya Kusuma Surabaya
e-mail: hariwibisono_fh@uwks.ac.id

ABSTRAK

Problematisasi hukum dalam pertimbangan hakim untuk memutus perkara Sertipikat Hak Milik diterbitkan tanpa objek yang membatalkan Putusan PTUN Makassar Nomor 49/G/2018/PTUN.Mks. merupakan kelemahan sistem peradilan kita, khususnya Peradilan Tata Usaha Negara yang tidak mengkaji objek sengketa. Hakim memutuskan sengketa hanya berdasarkan bukti administratif yang ada, mengingat lembaga ini telah memberikan kepercayaan penuh kepada badan pertanahan nasional sebagai lembaga yang berwenang menerbitkan sertipikat. Sehingga terkait objek sengketa, hakim hanya dapat memutus berdasarkan keterangan dari Badan Pertanahan Nasional. Bahwa pertimbangan hakim dalam memutus perkara SHM yang diterbitkan tanpa obyek yang membatalkan Putusan PTUN Makassar Nomor 20/B/2019/PTTUN.Mks, berdasarkan pengajuan memori banding sebagai dalam Putusan PTUN Makassar Nomor 49/G/2018/PTUN.Mks, tanggal 29 November 2018, Hakim PTUN Makassar telah menerima kasasi karena terbukti pemohon banding pertama telah habis masa berlakunya atau kadaluarsa.

Kata Kunci: Peradilan Tata Usaha Negara; Tanpa Objek; Tanah

ABSTRACT

Legal problems in the judge's consideration to decide cases of certificates of property rights issued without an object that invalidates the Makassar Administrative Court Decision number 49/G/2018/PTUN.Mks. is a weakness of our judicial system, especially the state administrative court which does not examine the object of dispute. Judges decide disputes only based on existing administrative evidence, considering that this institution has given full trust to the national land agency as the institution authorized to issue certificates. So that regarding the object of the dispute, the judge can only decide based on information from the National Land Agency. That the judge's consideration in deciding the case for certificates of property rights issued without an object invalidating the Makassar Administrative Court Decision Number 20/B/2019/PTTUN.Mks, based on the filing of a memorandum of appeal as stated in the Makassar Administrative Court Decision Number 49/G/2018/PTUN MKS, dated 29 November 2018, the Makassar Administrative Court Judge has accepted the cassation because it was proven that the first appeal applicant had expired or expired, then the plaintiff filed a cassation, because he felt that the cassation court had lost.

Keywords: State Administrative Court; Without Object; Land

PENDAHULUAN

Tanah merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan bagi kehidupan manusia, karena sebagian besar aktivitas manusia berada di atas tanah termasuk bertempat tinggal. Tanah sebagai suatu unsur penunjang kehidupan sehari-hari bagi manusia maupun makhluk hidup lainnya. Peran tanah yang begitu besar bagi kehidupan manusia membuat setiap orang berlomba-lomba untuk mendapatkan hak atas tanah.

Pada saat ini kasus-kasus tanah makin meningkat, mengingat kebutuhan pemerintah dan masyarakat dalam bidang tanah yang semakin bertambah banyak. Tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari, bahkan dapat dikatakan setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi sudah meninggal pun masih tetap berhubungan dengan tanah. Oleh sebab itu tanah adalah merupakan kebutuhan vital manusia.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset*, tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan, sedangkan *capital asset*, tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan dan telah tumbuh sebagai benda ekonomi yang sangat penting sekaligus sebagai bahan perniagaan dan objek spekulasi.¹

Mengingat kebutuhan masyarakat dan pemerintah dalam bidang tanah terus meningkat, menyebabkan kedudukan tanah menjadi sangat penting terutama mengenai kepemilikan, penguasaan, dan penggarapan tanah. Oleh karena itu, menjadi tanggung jawab pemerintah untuk mewujudkan sistem pertanahan yang dapat meningkatkan kemakmuran rakyat.

Salah satu upaya untuk mengatasi adanya permasalahan di bidang pertanahan adalah dengan jalan memberikan kepastian hukum terhadap bidang-bidang hukum tanah, baik yang dimiliki atau dikuasai oleh perseorangan maupun badan hukum. Sehingga orang atau badan hukum yang memiliki tanah tidak bisa diganggu gugat oleh orang atau badan hukum kecuali undang-undang menentukan lain.

Untuk kepentingan bangsa dan negara, tanah merupakan bagian dari sumber daya alam, hal ini tersirat secara konstitusional di dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UD 1945) menyatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Memaknai pernyataan di dalam konstitusi tersebut kemakmuran rakyat adalah tujuan utama dalam pemanfaatan sumber daya alam termasuk tanah. Mengingat peran penting dan strategis tanah sehingga menimbulkan berbagai unsur kepentingan di dalamnya, maka negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat harus mampu mengatur dan mengurus secara baik agar tidak menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya.

Pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan tersebut memerlukan ketersediaan perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten. Di samping itu diperlukan juga penyelenggaraan pendaftaran tanah yang dilakukan secara efektif.²

Dalam perkembangannya, persoalan pengurusan tanah semakin rumit, ini terjadi karena keadaan tanah bersifat tetap sedangkan pertumbuhan penduduk terus bertambah. Pertumbuhan penduduk Indonesia yang secara terus-menerus mengalami peningkatan membuat keadaan di Indonesia semakin lama bertambah padat. Di samping itu, fenomena keadaan penduduk yang semakin bertambah sedangkan luas tanah yang tidak bertambah maka berpotensi akan menimbulkan konflik di dalam masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan aturan terkait validitas status hak atas bidang-bidang tanah agar tidak menimbulkan konflik di dalam masyarakat.

Peran pemerintah dalam mengatasi permasalahan hak atas tanah yang terus terjadi di masyarakat yang diwujudkan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Pasal 6 UUPA, menyatakan bahwa “Semua hak atas tanah

¹ Achmad Rubaie. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama. Malang: Bayu Media Publishing, h. 1.

² Boedi Harsono. (2005). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, h. 69.

mempunyai fungsi sosial.” Dalam penjelasan umum, dijelaskan bahwa fungsi sosial hak atas tanah berarti hak atas tanah apapun yang ada pada seseorang, sehingga tidaklah dibenarkan bahwa tanah itu akan dipergunakan semata-mata hanya untuk kepentingan pribadi, apalagi jika hal itu dapat menimbulkan kerugian pada masyarakat.³ Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaan dan sifatnya, sehingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat dan negara.

Untuk mewujudkan salah satu tujuan dalam UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, sehingga diadakan pendaftaran tanah sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yaitu: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Pasal 19 UUPA merupakan instruksi kepada pemerintah agar di seluruh wilayah Republik Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *recht kadaster*, sedangkan pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *recht kadaster* bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang nantinya akan dihasilkan berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur.⁴

Adapun Peraturan Pemerintah yang dimaksud Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 yang dalam berjalannya waktu selama kurang lebih 36 (tiga puluh enam) tahun dianggap belum memberikan hasil yang memuaskan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Untuk itu merujuk pada Pasal 3 PP No. 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah bertujuan:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah

dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar, untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 11 PP No. 24 Tahun 1997, kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik; pembuktian hak dan pembukannya, penerbitan sertipikat, penyajian data fisik dan data yuridis, penyimpanan daftar umum dan dokumen. Kegiatan pengumpulan dan pengolahan data fisik meliputi kegiatan pengukuran dan pemetaan, termasuk di dalamnya adalah pembuatan peta dasar pendaftaran, penetapan batas bidang-bidang tanah, pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran, pembuatan daftar tanah, serta pembuatan Surat Ukur. Pengukuran dan pemetaan yang dimaksud adalah dilaksanakan bidang demi bidang demi satuan wilayah desa/kelurahan. Sebelum dilaksanakan pengukuran, batas-batas tanah harus dipasang tanda batas dan ditetapkan batas-batasnya melalui asas *contradictoire delimitatie*.⁵

Kemudian, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: pendaftaran perubahan dan pembebanan hak; pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Dari serangkaian proses pendaftaran tanah di atas, tahap pengukuran adalah tahap yang paling penting dalam proses pendaftaran tanah. Namun, sebelum proses pengukuran dilaksanakan, terlebih dahulu harus dipastikan bahwa tanda batas antara tanah yang akan dijamin haknya dengan tanah yang berada di sebelahnya telah terpasang batas pada setiap sudut bidang tanah yang akan diukur, sebagaimana diketahui bahwa dalam tahap pemasangan tanda batas pemilik tanah wajib untuk memelihara. Hal tersebut dimaksudkan agar menghindari terjadinya perselisihan atau sengketa

³ Boedi Harsono. *ibid.*, h. 34.

⁴ Adrian Sutedi. (2007). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, h. 112.

⁵ Widhi Handoko. (2014). *Kebijakan Hukum Pertanahan “Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif”*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Thafa Media, h. 242.

mengenai batas tanah dengan para pemilik tanah yang berbatasan. Penetapan batas tersebut dilakukan oleh pemilik tanah dan para pemilik tanah yang berbatasan secara kontradiktur atau secara teori disebut asas *contradictoire delimitatie*.

Dalam tahap meletakkan tanda batas ini harus disaksikan oleh pejabat atau aparat yang mengetahui atau memiliki data para pemilik tanah yang berbatasan. Data ini dimiliki oleh Kepala Desa atau Kelurahan, oleh sebab itu pelaksanaan asas ini wajib disaksikan oleh aparat desa atau kelurahan. Asas *contradictoire delimitatie* dibuktikan dengan surat pernyataan yang ditandatangani oleh pemilik tanah yang berbatasan langsung dan dilengkapi tanda tangan dari Kepala Desa atau Kelurahan. Selain itu, para pemilik tanah yang berbatasan secara langsung juga menandatangani Daftar Isian 201 yang diperoleh dari Kantor Pertanahan. Kedua bukti tersebut merupakan syarat untuk dapat mengajukan permohonan pengukuran ke Kantor Pertanahan sebagai tahap awal dalam proses pendaftaran tanah maupun peralihan hak. Tanpa adanya dua syarat yang merupakan proses awal dalam pendaftaran tanah tersebut, maka kantor pertanahan tidak akan melakukan pengukuran. Jadi, asas *contradictoire delimitatie* merupakan hal yang sangat penting untuk seorang pemilik tanah yang ingin mengajukan proses pendaftaran tanah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah juga tergantung pada sistem publisitas yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah di negara yang bersangkutan, sistem publisitas yaitu sistem pengumuman dari daftar-daftar. Sehubungan dengan tujuan pendaftaran tanah yakni untuk memberikan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah, pada umumnya dikenal 2 (dua) macam publikasi, yaitu:

a. Sistem Publikasi Positif. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak sehingga harus ada *register* atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. *Register* atau buku tanah yang disajikan dalam sistem publikasi positif ini dijamin kebenarannya oleh negara.⁶

⁶ Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid 1. Edisi Revisi. Cetakan Keduabelas. Jakarta: Djambatan, h. 80.

b. Sistem Publikasi Negatif. Sistem publikasi negatif maksudnya adalah negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan dalam sertifikat, oleh karena itu belum tentu seseorang yang telah tertulis namanya pada sertifikat adalah mutlak sebagai pemilik.⁷ Dalam sistem publikasi negatif negara hanya secara pasif menerima apa yang dinyatakan oleh pihak yang meminta pendaftaran, sehingga setiap saat dapat digugat oleh orang yang merasa lebih berhak atas tanah tersebut.⁸

Hukum tanah nasional menganut sistem publikasi negatif tetapi bukan negatif murni, melainkan mengandung unsur positif atau sering disebut sebagai sistem publikasi negatif bertendensi positif. Hal ini dapat diketahui dari ketentuan UUPA Pasal ayat (2) huruf c yang menyatakan bahwa “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.” Pernyataan ini kemudian juga dikemukakan di dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 Pasal 32 ayat (1) “Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.”

Ketentuan di dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 tersebut tidak terdapat di dalam peraturan pendaftaran tanah di negara penganut sistem publikasi negatif murni maupun positif murni. Sedangkan ciri pokok dari sistem negatif bertendensi positif ini adalah pendaftaran tanah tidak menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar adalah pemilik sebenarnya. Nama dari pemegang hak sebelumnya dari mana pemohon hak memperoleh tanah tersebut untuk kemudian didaftarkan merupakan mata rantai dari perbuatan hukum dalam pendaftaran hak atas tanah.⁹ Ketentuan di dalam UUPA tersebut kemudian ditegaskan di dalam Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 yang berbunyi: “Dalam hal atas suatu bidang

⁷ Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. (2010). *Hukum Pendaftaran Tanah*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. Bandung: CV. Mandar Maju, h. 172.

⁸ Urip Santoso. (2011). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, h. 266.

⁹ A.P. Parlindungan. (1985). *Pendaftaran Tanah dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Cetakan Pertama. Bandung: Alumni, h. 37.

tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan ke Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.”

Berdasarkan ketentuan di atas Irawan Soerodjo menyebutkan setelah lewat jangka waktu 5 (lima) tahun setelah diterbitkan, maka sertipikat tanah tidak dapat digugat lagi, sehingga hal tersebut akan relatif lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.¹⁰ Jika dicermati materi di dalam ketentuan Pasal 32 ayat (2) PP 24 Tahun 1997 tersebut di atas juga dapat dimaknai bahwa sertifikat hak atas tanah berlaku sistem negatif bertendensi positif, dimana berlaku negatif ketika sertifikat hak atas tanah berumur kurang dari 5 (lima) tahun dan berlaku positif ketika sertifikat hak atas tanah telah berumur minimal 5 (lima) tahun.

Perselisihan melahirkan konflik. Konflik yang sering terjadi seputar mengenai pertanahan adalah konflik yang melibatkan masing-masing pihak yang merasa memiliki kepentingan atas tanah tersebut. Timbulnya konflik tanah disebabkan oleh karena orang tersebut tidak menuruti hukum tanahnya, timbulnya konflik karena sengketa batas, mengabaikan peraturan pemerintah yang tadinya ada perintah konversi tetapi tidak dilakukan konversi dan yang paling mendasar karena tidak mempunyai sertifikat atau sertifikatnya telah diubah dengan tujuan kepentingan masing-masing.¹¹ Konflik tanah yang akan dibahas berkaitan dengan penelitian tesis ini akan berfokus pada penyebab terbitnya sertifikat yang tidak ada lagi obyeknya atau lebih tepat disebut dengan istilah sertifikat terbit tanpa obyek.

Jika dicermati, konflik pertanahan yang terjadi selama ini berdimensi luas, baik konflik horizontal

maupun konflik vertikal.¹² Konflik vertikal yang paling dominan yaitu antara masyarakat dengan pemerintah, perusahaan milik negara dan perusahaan swasta. Salah satu kasus yang terjadi adalah pengakuan atas sebuah bidang tanah atau *reclaiming*. Sedangkan konflik horizontal yang paling sering terjadi adalah permasalahan sertifikat ganda atau kepemilikan beberapa sertifikat pada sebuah bidang tanah.¹³

Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA menegaskan bahwa surat-surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat bukti yang kuat. Dengan demikian sistem pendaftaran tanah Indonesia menganut *stelsel* negatif, dimana pemerintah tidak menjamin kebenaran data yang disajikan sepanjang tidak ada pihak yang keberatan sepenuhnya dengan hal tersebut. Tujuannya, untuk melindungi pemilik tanah yang sejati, sehingga terbuka kesempatan bagi pemilik tanah sebenarnya untuk membuktikan kepemilikan mereka.¹⁴

Penyataan UUPA bahwa sertifikat sebagai produk pendaftaran tanah merupakan alat bukti yang kuat menunjukkan bahwa jika terjadi sengketa tanah, sengketa ini harus terlebih dahulu diselesaikan di peradilan umum, yaitu Pengadilan Negeri yang merupakan tempat dimana seseorang dapat melakukan upaya hukum untuk memperjuangkan atau menuntut hak atau mempertahankan hak tersebut dengan mengajukan bukti yang dimilik. Di pengadilan, para pihak yang bersengketa atau setiap orang dapat memperlakukan kebenaran sertifikat seseorang. Jika dia dapat membuktikan ketidakbenaran hak atas tanah tersebut, sertifikat dapat dimintakan pembatalan. Pasal 10 Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman dinyatakan bahwa penyelenggaraan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan di bawahnya, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Adapun badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung meliputi: (1) Peradilan Umum, (2) Peradilan Agama, (3) Peradilan Militer, dan (4) Peradilan Tata Usaha Negara.

¹² Bernhard Limbong. (2012). *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margareta Pustaka, h. 2.

¹³ Angga B. Ch Eman. “Penyelesaian Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional”. *Jurnal Lex et Societatis*. Volume I No. 5 September 2013, h. 31.

¹⁴ Elza Syarief. (2014). *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*. Jakarta: Gramedia, h. 74.

¹⁰ Irawan Soerodjo. (2003). *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Cetakan Kedua. Surabaya: Arkola, h. 187.

¹¹ Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis. (2004). *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Bangsa, h. 130-131.

Melihat spesifikasi peradilan-peradilan yang ada di Indonesia tersebut, maka sengketa kepemilikan tanah ditangani oleh peradilan umum. Tetapi keberatan atas penerbitan sertifikat yang diterbitkan Kantor Pertanahan diajukan kepada Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat PTUN). Hal ini diatur dalam Pasal 1 ayat (4) dan ayat (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Seseorang dapat mengajukan gugatan di PTUN setempat karena keberatan atas Surat Keputusan TUN dalam hal ini Keputusan Kepala Kantor Pertanahan tersebut.¹⁵

Berkaitan dengan studi kasus, penelitian ini berfokus pada ranah hukum yang terjadi pada PTUN dimana perkara yang diajukan merupakan perkara pembatalan keputusan TUN berupa pembatalan sertifikat tanah dan kekuasaan hakim yang dilakukan oleh Pengadilan TUN dan Pengadilan Tinggi TUN yang berpuncak kepada Mahkamah Agung sesuai dengan prinsip-prinsip yang ditentukan oleh Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Adapun gambaran singkat mengenai kasus tersebut yang terjadi di Makassar atau berada di wilayah hukum Pengadilan TUN Makassar. Berdasarkan putusan perkara Nomor 49/G/2018/PTUN.Mks antara Murni Djafar, Sarjana Hukum (Penggugat) melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar (Tergugat) dan Muhammad Zikir (Tergugat Kedua Intervensi), yang mana putusan perkara tersebut sampai ke tingkat kasasi Nomor 451 K/TUN/2019.

Sebagai tolak ukurnya, pada putusan Nomor 49/G/2018/PTUN.Mks, dengan obyek gugatan adalah SHM Nomor 21536/Gunung Sari terbit tanggal 08 Januari 1993, Surat Ukur Nomor 02189/2004, tanggal 01 November 2004, luas 4.091 M2, atas nama Tuan Andi Dahri dan SHM Nomor 22142/Gunung Sari, terbit tanggal 28 Juli 1992, Surat Ukur Nomor 03011/2005, tanggal 03-10-2005, luas 10.065 M2, atas nama Haji Muhammad Zikir, yang mana Penggugat baru mengajukan gugatannya pada tanggal 04 Juli 2018, sehingga jarak waktu terhitung 26 (dua puluh enam) tahun sejak SHM tersebut diterbitkan.

Adapun alasan-alasan gugatan oleh Penggugat adalah sebagai berikut:

1. Bahwa Penggugat adalah Pemilik sah atas tanah *obyektum litis* seluas 15.000 M2 yang terletak di Jalan Teduh bersinar, Kelurahan Gunung Sari, Kecamatan Rappocini, Kota Makassar.
2. Bahwa tanah tersebut diperoleh Penggugat dengan cara membeli dari Intje Koemala berdasarkan Rincik dengan Persil No. 29 S.II, Kohir No. 132 C.I, seluas 15.000 M2, sesuai Akta Jual Beli No. 322/TL/VI/PPAT-B/1996, tanggal 16 Juni 1996.
3. Bahwa berdasarkan transaksi jual beli tersebut, maka pada tahun 2001 Penggugat mendirikan rumah panggung, menempatkan beberapa orang penjaga di atas tanah *obyektum litis* dengan mendirikan beberapa gubuk;
4. Bahwa sekitar tahun 2015, salah seorang penjaga menyampaikan kepada Penggugat bahwa di atas tanah obyekum litis terdapat Papan Bicara bertuliskan: tanah ini milik H.M. Sikir Sewai sesuai SHM No. 2776, tahun 1992, luas 16.691 M2;

Bahwa atas penyampaian dari penjaga tanah, maka Penggugat datang di lokasi tanah *obyektum litis* untuk mengecek langsung, dan selanjutnya Penggugat mendatangi Kantor Lurah Gunung Sari dan Kantor Pertanahan Kota Makassar untuk menanyakan kebenaran SHM tersebut. Namun pihak Kelurahan menyatakan tidak mengetahui hal tersebut, kemudian Pihak Kantor Pertanahan Kota Makassar menyatakan bahwa SHM Nomor 2776, tahun 1992, luas 16.691 M2 tidak tercatat di Kantor Pertanahan Kota Makassar. Itulah sebabnya Penggugat mengajukan surat secara resmi ke Kantor Pertanahan Kota Makassar tertanggal 09 Agustus 2017, Perihal Minta Kejelasan Status Tanah di Jalan Teduh Bersinar Makassar. Kemudian Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar melalui Kepala Seksi Infrastruktur menjawab suratnya No. 938/4-73.71/IV/2018, tanggal 04 April 2018, perihal Kejelasan Status Tanah, yang pada intinya menyatakan bahwa di atas tanah yang dipertanyakan Penggugat, terdapat SHM yakni:

- a. SHM No. 2920/Mangasa GS. 5907/1992 yang telah direferensi menjadi No. 21536/Gunung Sari, Surat Ukur No. 012189/2004 luas 4.091 M2;

¹⁵ Indroharto. (1991). *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, h. 383-384.

- b. SHM No. 22142/Gunung Sari tanggal 28 Juli 1992, Surat Ukur No. 03011/2005 tanggal 03-10-2005, luas 10.065 M²;

Bahwa setelah ditelusuri lebih lanjut, ternyata sertipikat di atas tanah *obyektum litis* tercatat sebagai berikut:

- a. SHM No. 2920/Mangasa, tanggal 8 Januari 1993, Gambar Situasi No. 5907/1992, tanggal 08 Januari 1993, luas 11.984 M², atas nama Mallo Daeng Todaeng yang telah direferensi menjadi SHM No. 21536/Gunung Sari Surat Ukur No. 02189/2004, tanggal 01 November 2004, luas 4.091 M², atas nama Tuan Andi Dahri, yang didasarkan pada persil No. 8 SI Kohir No. 91 C.I dan;
- b. SHM Nomor 2776/Mangasa, tanggal 28 Juni 1992, Gambar Situasi No. 606/2001 luas 16.691 M² atas nama Andi Nuraini Mallombassarang, yang direferensi ke SHM No. 22142/ Gunung Sari, Surat Ukur No. 03011/2005, tanggal 03 Oktober 2005, luas 10.065 M², atas nama Haji Muhammad Zikir yang didasarkan pada persil No. 29 S.I, Kohir No. 643 C.I;
- c. Bahwa atas tindakan Tergugat menerbitkan dua SHM tersebut jelas tidak memenuhi syarat-syarat dan prosedur hukum, sebab tanah *obyektum litis*, adalah tanah milik Intje Koemala, sesuai Persil No. 29 SJI, Kohir No. 132 C.I, atas nama Intje Koemala, yang dialihkan atau dijual kepada Hj. Murni Djafar, S.H. *in casu* Penggugat, sesuai Akta Jual Beli No. 322/TL/VI/PPAT-B/1996, tanggal 16 Juni 1996, atas nama Hj. Murni Djafar, S.H., dan dikuasai sampai sekarang;

Bahwa, jika dicermati fakta hukum tersebut di atas nampak dan jelas bahwa asal usul kedua sertipikat berupa rincik masing-masing No. 8 SI, Kohir No. 91 CI dan Persil No. 29 SI, Kohir No. 643 CI, obyeknya terletak atau berada di tempat lain, yakni terletak diatas sertipikat yang telah beberapa kali dipisahkan dari sertipikat asal, sebab tanah *obyektum litis* tercatat dalam buku Rincik dengan Persil 29 SI Kohir No. 132 CI sehingga dapat disimpulkan bahwa luas tanah SHM No. 2920/Mangasa atas nama Andi Nuraini Mallombassarang, telah habis setelah beberapa kali dipisahkan;

Sehingga tanah *objektum litis* SHM No. 21536/ Gunung Sari Surat Ukur No. 02189/2004, tanggal 1 November 2004, atas nama Tuan Andi Dahri,

dan tanah *obyektum litis* SHM No. 22142/Gunung Sari, Surat Ukur No. 03011/2005, atas nama Haji Muhammad Zikir, tidak ada lagi obyeknya atau lebih tepat disebut dengan istilah terbit tanpa obyek;

Dengan demikian terbitnya SHM No. 21536/ Gunung Sari, tanggal 8 Januari 1993, Surat Ukur No. 02189/2004, tanggal 01 November 2004, luas 4.091 M², atas nama Tuan Andi Dahri, dan SHM No. 22142/Gunung Sari tanggal 28 Juli 1992, Surat Ukur No. 03011/2005, tanggal 3 Oktober 2005, luas 10.065 M², atas nama Haji Muhammad Zikir, benar-benar dan nyata-nyata telah melanggar PP No. 10 Tahun 1961 juncto PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mengenai Pendaftaran Tanah yaitu Pasal 12 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 17 ayat (1) dan (2), Pasal 18 ayat (1) sampai ayat (5), Pasal 19 ayat (1) dan (5), dan Pasal 26 ayat (1) dan (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebab Tergugat tidak pernah melaksanakan pengumpulan dan pengolahan data fisik tanah yang dimohonkan sertipikat, tidak pernah mengumumkan, tidak mendapat persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan;

Bahwa Pemohon SHM tidak menguasai tanah yang dimohonkan hal tersebut bertentangan dengan Pasal 4 dan Pasal 5, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999, yang berbunyi:

Pasal 4: “Sebelum mengajukan Permohonan Hak, Pemohon harus menguasai tanah yang dimohonkan dibuktikan dengan data yuridis dan data fisik sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”

Pasal 5 ayat (1): “Dalam rangka pemberian hak atas tanah atau Hak Pengelolaan, dilakukan pemeriksaan tanah oleh panitia pemeriksa tanah atau tim peneliti tanah atau petugas yang ditunjuk”;

Bahwa dengan terbitnya SHM No. 21536/ Gunung Sari Surat Ukur No. 02189/2004 tanggal 1 November 2004, atas nama Tuan Andi Dahri dan SHM No. 22142/Gunung Sari, Surat Ukur No. 03011/2005 atas nama Haji Muhammad Zikir, jelas merugikan kepentingan hukum Penggugat, sebab Penggugat tidak dapat dilayani oleh Tergugat mendaftarkan hak atas tanahnya, untuk mendapatkan bukti kepemilikan berupa SHM;

Bahwa oleh karena kedua SHM terbit tidak sesuai prosedur hukum yang berlaku, maka beralasan hukum, menyatakan bahwa penerbitan obyek perkara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang melanggar asas kecermatan dan ketelitian dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, sebagaimana diatur dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan TUN. Oleh karena itu obyek perkara berasal untuk dinyatakan batal atau tidak sah.

Sehingga pada tingkat Pengadilan TUN, hakim mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian oleh Pengadilan TUN Makassar dengan putusan Nomor 49/G/2018/PTUN.Mks tanggal 29 November 2018 yaitu membatalkan SHM no. 22142/Gunung Sari, terbit tanggal 28 Juli 1992, Surat Ukur No. 03011/2005, tanggal 03-10-2005, luas 10.065 M2, atas nama Haji Muhammad Zikir serta mewajibkan Tergugat Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar untuk mencabut dan mencoret dari buku registrasi Kantor Pertanahan Kota Makassar, Surat Keputusan TUN berupa SHM No. 22142/Gunung Sari, terbit tanggal 28 Juli 1992, Surat Ukur No. 03011/2005, tanggal 03-10-2005, luas 10.065 M2, atas nama Haji Muhammad Zikir.

Kemudian di tingkat banding pada Pengadilan Tinggi TUN, hakim membatalkan putusan Pengadilan TUN Makassar Nomor 49/G/2018/PTUN.MKs tanggal 29 November 2018 melalui putusan Pengadilan Tinggi TUN Makassar Nomor 20/B/2019/PTTUN.Mks tanggal 9 April 2019. Sedangkan di tingkat Kasasi di Mahkamah Agung hakim justru mengabulkan permohonan Kasasi dari pemohon kasasi Hj. Murni Djafar, SH. dan membatalkan putusan Pengadilan TUN Makassar Nomor 20/B/2019/PPTUN.Mks tanggal 9 April 2019, yang mana pada putusan Kasasi tetap menyatakan batal SHM Nomor 22142/Gunung Sari, tanggal 28 Juli 1992, Surat Ukur No. 03011/2005, tanggal 03-10-2005, luas 10.065 M2, atas nama Haji Muhammad Zikir serta mewajibkan Tergugat Kepala Kantor Pertanahan Kota Makassar untuk mencabut dan mencoret dari buku registrasi Kantor Pertanahan Kota Makassar, Surat Keputusan TUN berupa SHM No. 22142/Gunung Sari, terbit tanggal 28 Juli 1992,

Surat Ukur No. 03011/2005, tanggal 03-10-2005, luas 10.065 M2, atas nama Haji Muhammad Zikir.

Memperhatikan kasus tersebut dia tas, apabila dihubungkan dengan legalitas hukum untuk mendapatkan hak atas tanah maka upaya dari pendaftaran tanah (*recht cadaster*) adalah dengan serangkaian kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan baik pertama sekali maupun kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama sekali meliputi (a) pengumpulan dan pengelolaan data fisik; (b) pembuktian hak dan pembukuannya; (c) penerbitan sertifikat; (d) penyajian data fisik dan data yuridis; (e) penyimpanan daftar umum dan dokumen.¹⁶ Sedangkan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi: (a) pendaftaran peralihan dan pembebanan hak; (b) pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.¹⁷ Nantinya dengan serangkaian kegiatan tersebut diatas akan melahirkan tanda bukti hak (sertifikat) baru keluar setelah diadakannya pendaftaran artinya telah terdaftar dan tercatat dalam “Buku Tanah” yang dilengkapi dengan gambar situasi (surat ukur) dari tanah tersebut.¹⁸

Bila mengacu pada kegiatan pendaftaran tanah diatas maka untuk mendapatkan legalitas kepemilikan hak atas tanah yang secara keseluruhan dalam proses administrasi memerlukan rangkaian kegiatan yang saling terhubung satu dengan yang lain. Hal yang kemudian menimbulkan pertanyaan adalah apabila telah lahirnya bukti sertipikat hak atas tanah yang dilakukan dengan serangkaian proses pendaftaran tanah sampai melahirkan sertipikat bagaimana mungkin lahir sertipikat lain di atas tanah yang sama. Menjawab pertanyaan tersebut di atas maka kembali lagi yang harus dianalisis dari timbulnya konflik masalah tanah adalah terkait dengan analisis terhadap sertipikat yang telah lahir kemudian dirubah sesuai dengan tujuan kepentingan masing-masing dan pasca lahirnya sertipikat tersebut dalam pengalihannya mengabaikan peraturan pemerintah.¹⁹

¹⁶ Pasal 12 ayat (1) tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁷ Pasal 12 ayat (2) tentang Pelaksanaan Pendaftaran Tanah pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

¹⁸ Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *op.cit.*, h. 132.

¹⁹ A.P. Parlindungan. (1999). *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju, h. 3.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka terdapat rumusan masalah bagaimana pertimbangan hakim dalam memutus perkara SHM terbit tanpa objek yang membatalkan putusan Pengadilan TUN Makassar Nomor 49/G/2018/PTUN.Makassar.

METODE PENELITIAN

Metode adalah suatu cara untuk menentukan jawaban akan sesuatu hal. Cara penemuan jawaban tersebut sudah tersusun dalam langkah-langkah tertentu yang sistematis. Adapun langkah-langkah yang akan peneliti lakukan untuk mengupas persoalan yang diteliti adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*normative research*).
2. Pendekatan Masalah. Pendekatan penelitian yang digunakan meliputi pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*).
3. Sumber Bahan Hukum, meliputi: Bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim; Bahan hukum sekunder, yaitu: studi kepustakaan yakni buku-buku teks, artikel-artikel hukum, jurnal-jurnal hukum.
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum. Untuk memperoleh bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, peneliti akan menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum berupa pengumpulan bahan hukum kepustakaan (*library research*).
5. Teknik Pengolahan Bahan Hukum. Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini, maka teknik pengolahan bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumen, yaitu dengan meneliti dokumen-dokumen tentang UUPA dan Pendaftaran Tanah yang merupakan sumber informasi yang penting.
6. Analisis Bahan Hukum. Penelitian hukum yuridis normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk menganalisis penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif. Lebih lanjut untuk menganalisa bahan hukum yang diperoleh melalui studi dokumentasi atau bahan pustaka yang dilakukan untuk mendapat hasil semaksimal

mungkin, yakni berusaha mencari aturan-aturan hukum yang terdapat dalam pustaka dan studi kasus terkait untuk dirumuskan sebagai suatu kaidah hukum tertentu kemudian dianalisa melalui metode penafsiran, harmonisasi, dan sistematis.

PEMBAHASAN

Pertimbangan Hakim Membatalkan Putusan Nomor 49/G/2018/PTUN.MKS

Hakikat Kekuasaan Kehakiman

Kekuasaan kehakiman dapat dikatakan menempati posisi strategis dalam Negara hukum. Hal ini sesuai dengan apa yang ditegaskan oleh UUD 1945 yang berbunyi “Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*).²⁰

Mewujudkan penegakan hukum di bidang kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka, dan mandiri merupakan salah satu tujuan yang ingin dicapai dalam kerangka Negara hukum dan demokrasi. Hal tersebut secara universal ditegaskan dalam “*Basic Principles On The Independence Of Judiciary*” yang diajukan sebagai Resolusi Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) nomor 40 tanggal 29 November 1985. Resolusi tersebut menegaskan bahwa “kekuasaan kehakiman yang bebas, merdeka, dan mandiri adalah suatu proses peradilan yang bebas dari setiap pembatasan, pengaruh yang tidak pada tempatnya, hasutan dan tekanan atau campur tangan langsung dan tidak langsung terhadap proses peradilan”.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2004 jo. Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang ada di Indonesia telah memberikan dasar pijakan bagi kekuasaan kehakiman untuk menegakkan keadilan. Namun fakta hukum umumnya menunjukkan adanya ketidakpercayaan masyarakat pada kekuasaan kehakiman dikarenakan salah satu faktor utamanya adalah putusan hakim yang belum mencerminkan nilai keadilan yang didambakan para pencari keadilan. Hal tersebut berlaku juga dalam putusan hakim di Pengadilan TUN.

Kekuasaan Kehakiman di lingkungan PTUN dilaksanakan dalam 3 (tiga) tingkatan peradilan:

²⁰ Fence M. Wantu. (2011). *Idee Des Recht: Kepastian Hukum, Keadilan, Kemanfaatan (Implementasi Dalam Proses Peradilan Perdata)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 6.

1. Mahkamah Agung; sebagai pengadilan tertinggi dalam kekuasaan kehakiman, yang berfungsi untuk memeriksa di tingkat kasasi perkara yang telah diputus oleh pengadilan di tingkat bawahnya.
2. Pengadilan Tinggi TUN; yang mempunyai tugas sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, yaitu:
 - a. Pengadilan Tinggi TUN bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa TUN di tingkat banding.
 - b. Pengadilan Tinggi TUN juga bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antara Pengadilan TUN di dalam daerah hukumnya.
 - c. Pengadilan Tinggi TUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa TUN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48.
 - d. Terhadap putusan Pengadilan Tinggi TUN sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dapat diajukan permohonan kasasi.
3. Pengadilan TUN yang mempunyai tugas pelaksanaan kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa TUN.

Pengadilan TUN bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN di tingkat pertama, berkedudukan di tingkat kabupaten, namun belum semua kabupaten di Indonesia memiliki Pengadilan TUN. Pengadilan TUN dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden, yang pertama sekali terbentuk berdasarkan Keppres Nomor 52 Tahun 1990 adalah Pengadilan TUN Jakarta, Medan, Palembang, Surabaya, dan Ujung Pandang. Selanjutnya yang dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 16 Tahun 1992 adalah Pengadilan TUN Semarang, Bandung, dan Padang. Pengadilan Tinggi TUN berkedudukan di tingkat provinsi yang dibentuk berdasarkan undang-undang. Pengadilan Tinggi TUN yang pertama kali dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1990 adalah Pengadilan Tinggi TUN Jakarta, Medan, dan Ujung Pandang.

Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan di Indonesia, khususnya menyangkut reformasi kekuasaan kehakiman di Indonesia

menegaskan bahwa yang harus menjadi inti dari reformasi di bidang kekuasaan kehakiman adalah: Pertama, mewujudkan kekuasaan kehakiman sebagai sebuah institusi yang independen; Kedua, mengembalikan fungsi hakiki dari kekuasaan kehakiman untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum; Ketiga, menjalankan fungsi *check and balances* bagi institusi kenegaraan lainnya; Keempat, mendorong dan memfasilitasi serta menegakkan prinsip-prinsip negara hukum yang demokratis guna mewujudkan kedaulatan rakyat; Kelima, melindungi martabat manusia dalam bentuk yang paling konkrit.²¹

Subjek dan Objek PTUN

Dalam ketentuan Pasal 1 Poin 11 UU PTUN, yang dimaksud dengan gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat TUN dan diajukan ke pengadilan untuk mendapatkan putusan. Selanjutnya Pasal 1 Poin 12 UU PTUN, yang dimaksud dengan Tergugat adalah badan atau pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, dikaitkan dengan subjek PTUN, maka yang termasuk dalam subjek PTUN adalah sebagai berikut:

1. Pihak Penggugat, yang dapat menjadi pihak penggugat dalam perkara di Pengadilan TUN adalah setiap subjek hukum, orang maupun badan hukum perdata yang merasa kepentingannya dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan TUN oleh Badan atau Pejabat TUN di Pusat maupun di Daerah.
2. Pihak Tergugat, adalah Badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya.
3. Pihak Ketiga yang berkepentingan, dalam ketentuan Pasal 83 UU PTUN berbunyi selama pemeriksaan berlangsung, setiap orang yang berkepentingan dalam sengketa pihak lain yang sedang diperiksa oleh Pengadilan, baik atas prakarsa sendiri dengan mengajukan permohonan, maupun atas prakarsa hakim dapat

²¹ Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan. (1999). *Menuju Independensi Peradilan*. Jakarta: ICEL, h. 12-75.

masuk dalam sengketa TUN, dan bertindak sebagai: pihak yang membela haknya; atau peserta yang bergabung dengan salah satu pihak yang bersengketa. Selanjutnya Pasal 118 ayat (1) UU PTUN menyatakan apabila pihak ketiga yang belum pernah ikut serta atau diikuti sertakan selama waktu pemeriksaan sengketa yang bersangkutan, pihak ketiga tersebut berhak mengajukan gugatan perlawanan terhadap pelaksanaan putusan pengadilan tersebut kepada Pengadilan yang mengadili sengketa tersebut pada tingkat pertama.

Sementara objek sengketa dalam PTUN adalah keputusan tertulis pejabat administrasi Negara (*beschikking*). Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) jo Pasal 1 angka 4 jo Pasal 3 UU PTUN, dapat disimpulkan bahwa objek gugatan dalam sengketa TUN adalah:

1. Keputusan TUN “suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan Hukum TUN berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau Badan Hukum Perdata.” (Pasal 1 angka 3 UU PTUN)
2. Yang dipersamakan dengan Keputusan TUN yang dimaksud diatas adalah sebagaimana yang disebut dalam ketentuan Pasal 3 UU PTUN, yakni pertama, apabila Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal ini menjadi kewajiban, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan TUN. Kedua, jika suatu Badan atau Pejabat TUN tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud telah lewat, maka Badan atau Pejabat TUN tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud. Ketiga, dalam hal peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2): “maka setelah lewat waktu 4 (empat) bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat TUN yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan Keputusan Penolakan.”

Pengecualian adalah sebagaimana diatur dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan TUN menurut Undang-Undang ini, yakni:

1. Keputusan TUN yang merupakan perbuatan hukum perdata;
2. Keputusan TUN yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
3. Keputusan TUN yang masih memerlukan persetujuan;
4. Keputusan TUN yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau peraturan perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
5. Keputusan TUN yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
6. Keputusan TUN mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
7. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Sistem Hukum

Schrode dan Voich menyatakan istilah sistem mempunyai dua pengertian penting untuk dikenali, sekalipun dalam pembicaraan-pembicaraan keduanya sering dipakai secara tercampur begitu saja. Pengertian pertama, sistem sebagai jenis aturan yang mempunyai tatanan tertentu. Tatanan tertentu di sini menunjuk kepada suatu struktur yang tersusun dari bagian-bagian. Kedua, sistem sebagai suatu rencana, metode, prosedur untuk mengerjakan sesuatu.²² Berdasarkan pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa sistem itu bersifat kompleks. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa pengertian yang diberikan oleh masing-masing ahli tergantung dari sisi mana ahli tersebut melihat makna dari sistem itu sendiri.

Hart menyatakan bahwa ciri khas suatu sistem hukum adalah kumpulan ganda dari peraturan-peraturan primer dan peraturan sekunder. Peraturan primer adalah norma-norma perilaku, sementara peraturan sekunder adalah norma mengenai

²² Satjipto Rahardjo. (1996). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, h. 48.

bagaimana memutuskan apakah semua itu valid dan bagaimana memberlakukannya. Baik peraturan primer maupun peraturan sekunder sama-sama output dari sebuah sistem hukum bila dilihat secara silang. Para pihak yang berperkara berperilaku atas dasar substansi yang membuahkan perkiraan yang direspon mereka.²³

Dalam berbagai literatur hukum yang selama ini menjadi praktik umum bahwa sistem hukum di dunia menjadi dua bagian atau biasa oleh beberapa ahli menyebutnya dengan kutub hukum yakni *civil law* dan *common law*. Dalam perkembangan berikutnya sistem hukum di dunia menjadi tiga bagian sistem hukum yakni *civil law*, *common law*, *socialist law*.

Menurut M. Tahir Azhary, berbagai sistem hukum yang ada sudah dapat dikelompokkan dalam beberapa bagian sistem hukum yakni pertama, nomokrasi Islam yakni sistem hukum yang berkembang di negara-negara yang menganut agama Islam. Kedua, *rechstaat* yakni sistem hukum yang diterapkan di negara-negara Eropa Kontinental. Ketiga, *rule of law* yakni sistem hukum yang diterapkan di negara-negara *Anglo saxon*. Keempat, *socialist legality* yakni sistem hukum yang berlaku di negara-negara komunis. Kelima, sistem hukum negara Pancasila yakni sistem hukum yang berlaku di Negara Indonesia.²⁴

Zweigert dan Kotz sebagaimana dikutip Peter de Cruz klasifikasi sistem hukum tersebut disebut juga dengan keluarga hukum. Klasifikasi hukum atau keluarga hukum tersebut digambarkan sebagai representasi dari sebuah keluarga yang mengelompokkan sejumlah hukum. Lebih lanjut beliau menyatakan bahaya dan masalah yang akan dihadapi ketika para komparatis ingin mencapai suatu konsensus tertentu, berkenaan dengan kriteria yang harus digunakan agar dapat mengklasifikasi berbagai sistem hukum ke dalam keluarga hukum atau menurut tradisi hukum tertentu.²⁵

Berbagai pengelompokan sistem hukum yang ada sekarang ini menurut Bagir Manan lebih

bercorak historis atau akademik. Hal ini disebabkan karena kenyataan yang dijumpai terdapat hal-hal sebagai berikut: 1. Terdapat sistem hukum (suatu negara) yang sekaligus mengandung ciri-ciri tradisi hukum Kontinental dan tradisi hukum *Anglo saxon*, atau gabungan antara tradisi hukum Kontinental dan tradisi hukum Sosialis atau bahkan gabungan tradisi hukum *Anglo saxon* dengan tradisi hukum Sosialis; 2. Terdapat sistem hukum yang tidak dapat digolongkan ke dalam salah satu dari tiga kelompok diatas.

Pada dasarnya sistem *civil law* dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang berdasarkan atas hukum Romawi. Hukum Romawi sendiri bersumber pada *corpus iuris civilis* karya dari Kaisar Iustinianus. Sebagaimana diketahui salah satu ciri yang paling menonjol dalam sistem *civil law* adalah dengan melakukan pembagian hukum yakni hukum privat dan hukum publik. Selanjutnya dalam perjalanan sejarah yang begitu panjang sistem *civil law* banyak dipengaruhi oleh ajaran hukum alam. Menurut ajaran hukum alam faktor akal sangat membawa pengaruh terhadap sistem *civil law*.

Menurut Satjipto Rahardjo, ciri sistem *civil law* atau hukum Romawi dimulai dari pusat kehidupan dan penyelenggaraan hukum terletak konsep orang tentang kaidah atau *rule*. Konsep tentang kaidah ini adalah penting sekali karena menentukan bagaimana kehidupan hukum di suatu negara diselenggarakan. Konsep kaidah inilah yang membedakan antara sistem *civil law* dan sistem *common law*.²⁶

Pada dasarnya sistem *common law* dianut oleh negara-negara *Anglo saxon*. Dalam sistem ini mempunyai perbedaan yang begitu besar dengan sistem *civil law*. Menurut Satjipto Rahardjo, perbedaan yang menyolok antara kedua sistem *civil law* dan *common law* yakni pada sistem *common law* menekankan pada ciri tradisional hukumnya. Sementara sistem *civil law* memberikan tekanan pada ciri logis dan rasionalnya.²⁷

Dalam beberapa literature yang ada, ciri utama yang ada pada sistem *common law* yakni: pertama, adanya pengakuan terhadap supremasi hukum. Kedua, adanya pengakuan persamaan hukum. Ketiga, perlindungan terhadap hak-hak individu atau perseorangan. Selain yang diuraikan di atas, ciri yang menonjol pula pada sistem *common law* yakni lebih

²³ Lawrence Friedman. (2009). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation, h. 16.

²⁴ M. Tahir Azhary. (1992). *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang, h. 63-67.

²⁵ Peter De Cruz. (2010). *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law dan Socialist Law*. Bandung: Nusa Media, h. 47.

²⁶ Satjipto Rahardjo. (1996). *op.cit.*, h. 240.

²⁷ *ibid.*, h. 245.

medasarkan pada prosedur dalam menyelesaikan setiap sengketa. Kondisi demikian menciptakan tidak munculnya istilah antara hukum privat dan hukum publik. Dalam proses peradilan, hakim yang menganut sistem *common law* lebih condong mengikuti putusan yang pernah diputuskan dalam perkara yang sama.

Menurut Peter Mahmud Mardzuki, pada dasarnya sistem *common law* memiliki tiga karakteristik yaitu: pertama, yurisprudensi dipandang sebagai sumber hukum yang utama. Kedua, hakim terikat pada yang disebut *stare decisis* yang berarti hakim terikat untuk menerapkan putusan yang diputuskan oleh peradilan terdahulu dalam kasus yang serupa. Ketiga, adanya *adversary sistem* dalam proses peradilan.²⁸

Hal yang menarik dalam sistem *common law*, hakim yang memeriksa perkara bertindak seolah-olah seperti wasit. Hal ini disebabkan para pihak dalam berperkara dipersilahkan sebanyak mungkin mengumpulkan alat bukti di pengadilan, dan hakim hanya menilai apa saja alat bukti yang diajukan tersebut. Selanjutnya hakim menyerahkan kepada juri untuk memutuskan perkara tersebut.

Dalam sistem hukum sosialis, hukum ditempatkan sebagai alat atau instrument untuk mencapai kebijakan sosialisme. Artinya, hukum berada pada posisi di bawah kebijakan-kebijakan sosialisme. Dalam konsep sistem hukum sosialis hak kepemilikan pribadi atau privat tidak diperkenankan atau dihilangkan, dan diganti dengan kepemilikan bersama. Paham sistem hukum sosialis banyak dipengaruhi oleh ajaran Marxis dan Lenin yakni ajaran yang paling dikenal dalam paham komunis.

Menurut ajaran Marxis dan Lenin, menyebutkan sebuah masyarakat sosialis tidak membutuhkan suatu perangkat hukum. Negara dan hukum hanya akan ditentukan perkembangannya oleh tujuan ekonomi. Dalam kondisi demikian kedudukan pengadilan dalam sistem hukum sosialis hanya sebagai alat untuk mendorong dan melaksanakan kebijakan negara dan pemerintah.

Sistem Peradilan

Sebagaimana diketahui bahwa sistem hukum di dunia awalnya terbagi atas sistem hukum *civil law* dan sistem *common law*. Berdasarkan pembagian

tersebut, maka secara otomatis mempengaruhi pembagian sistem peradilan menjadi sistem peradilan Eropa Kontinental dan sistem peradilan *Angloaxon*.

Menurut Achmad Ali, peradilan dikatakan sebagai suatu sistem dapat diartikan bahwa peradilan harus dilihat, diterima dan diterapkan sebagai satu kesatuan yang terdiri dari bagian-bagian yang tidak boleh bertentangan satu sama lain.²⁹

Sementara menurut Sudikno Mertokusumo, yang dinamakan sistem adalah suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang berkaitan erat satu sama lain, yang tidak menghendaki adanya konflik di dalam sistem itu, dan kalau terjadi konflik maka konflik itu tidak akan dibiarkan berlarut-larut, namun akan dipecahkan oleh dan di dalam sistem itu sendiri. Demikian pula dengan sistem peradilan yang erat hubungannya dengan sistem-sistem lain dalam sistem hukum nasional, sehingga dalam menilai atau memantapkan sistem peradilan, kita tidak boleh lepas dari sistem-sistem lain dalam sistem hukum nasional.³⁰

Sistem peradilan tidak sepenuhnya berfungsi berhubung ada peraturan-peraturan yang tidak dijalankan sebagaimana semestinya dan ada yang memerlukan sanksi untuk lebih menjamin kebebasan hakim dalam menjalankan tugasnya. Kepercayaan masyarakat kepada peradilan harus dipulihkan. Untuk memantapkan sistem peradilan, hakim perlu lebih dijamin kebebasannya. Sumber daya manusianya perlu ditingkatkan baik integritasnya maupun penguasaan pengetahuannya (hukum materiil maupun formil). Modernisasi administrasi peradilan akan lebih memperlancar jalannya peradilan yang akan menumbuhkan kembali kepercayaan kepada peradilan.

Berkaitan dengan sistem peradilan yang berlaku di Indonesia, tentunya juga dipengaruhi oleh sistem hukum yang dianut di Indonesia. Indonesia sendiri yang merupakan bekas jajahan negara Belanda, sistem hukum yang berlaku adalah *civil law* dengan sistem peradilan Eropa Kontinental. Secara umum, di dunia terdapat dua macam sistem hukum positif, yaitu *common law system* dengan sistem peradilan

²⁹ Achmad Ali. (2002). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Gunung Agung, h. 305.

³⁰ Sudikno Mertokusumo. (1996). *Pemantapan Sistem Peradilan*. Semarang: Seminar Nasional Menyongsong Pembangunan Hukum Dalam Era 2000.

²⁸ Peter Mahmud Marzuki. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Kencana, h. 149.

Anglosaxon dan *civil law system* dengan sistem peradilan Eropa Kontinental.

Dalam sistem *Anglo saxon*, sumber hukum positif bagi hakim dalam proses peradilan adalah kebiasaan-kebiasaan yang timbul dalam praktek peradilan, oleh karena itu dalam sistem *common law* ini, hakim terikat kepada putusan hakim terdahulu dalam perkara yang sejenis (*the binding force of precedent* atau *stare decisis et quita non mevere*). Hakim dalam sistem peradilan *angloxason* terikat pada *stare decisis* dan *res judicata*.

Sementara dalam sistem peradilan Eropa Kontinental terutama sistem peradilan di Indonesia, pada dasarnya hakim sudah terbiasa menggunakan metode berfikir deduktif yaitu berfikir dari aturan umum untuk diterapkan pada kasus *in konkreto*. Dalam sistem peradilan Indonesia, hakim kurang mampu berfikir bebas artinya selalu terikat pada undang-undang.

Hakim dalam mempertanggungjawabkan putusan sering juga mencari dukungan pada yurisprudensi dan ilmu pengetahuan. Mencari dukungan pada yurisprudensi tidak berarti bahwa hakim terikat pada atau harus mengikuti putusan mengenai perkara sejenis yang pernah dijatuhkan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi, atau yang pernah diputuskannya sendiri.³¹

Dalam menerapkan hukum, hakim sering kali menghadapi kendala atau banyak masalah. Hakim dalam prakteknya di pengadilan masih memiliki kelemahan, sehingga masih banyak putusannya yang belum memuaskan. Menurut Fuady, kendala-kendala yang dihadapi hakim tersebut yakni sebagai berikut:

1. Hakim masih tergantung pada dokumen di pengadilan dan tidak pernah melihat apa yang sebenarnya terjadi, sehingga perbedaan pun tidak dapat dielakan;
2. Hakim tidak pernah melakukan investigasi ke lapangan untuk mencari kebenaran;
3. Hakim mempunyai perasaan, emosi, kepentingan, dan pandangan subyektif sehingga tidak mungkin dapat netral dalam memberikan putusan;
4. Keadilan yang dicari oleh hakim tidak memiliki arti yang nyata;
5. Keadilan dan kebenaran sebenarnya relatif;

6. Umumnya dalam hukum Eropa Kontinental terutama dalam bidang hukum acara perdata, hakim hanya mencari kebenaran formal saja;
7. Terkadang terjadi persaingan antara keadilan dengan kepastian hukum dalam suatu putusan pengadilan;
8. Keadilan sangat terkait dengan unsur emosi, sehingga terbentuk adanya suatu sentiment yang umum terhadap keadilan;
9. Hakim tidak mungkin bijak karena umumnya hakim hanya berhadapan dengan hal-hal yang kongkret dalam kasus-kasus.

Sesungguhnya dalam menegakan kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari sistem peradilan yang berkembang dalam suatu negara. Untuk itu, model apapun yang dipilih dalam suatu sistem peradilan, pada akhirnya ditentukan oleh seberapa jauh aparat penegak hukum di pengadilan menjalankan hukum dan keadilan sesuai dengan yang dicita-citakan.

Sistem PTUN

Berdasarkan UU PTUN, perlindungan hukum akibat dikeluarkannya ketetapan (*beschiking*) dapat ditempuh melalui dua jalur, yaitu melalui banding administrasi atau upaya administrasi dan melalui peradilan. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 48 UU PTUN yang berbunyi sebagai berikut:

1. Dalam hal suatu Badan atau Pejabat TUN diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan secara administratif sengketa TUN tertentu, maka batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau administratif yang tersedia.
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administratif yang bersangkutan telah digunakan.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut dapat dikatakan bahwa upaya administratif itu merupakan prosedur yang ditentukan dalam suatu peraturan perundang-undangan untuk menyelesaikan sengketa TUN yang dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri, bukan oleh peradilan bebas yang terdiri dari prosedur keberatan dan prosedur banding administratif.

³¹ Fence M. Mutia Ch Thalib, Suwitno Y. Imran, Wantu. (2010). *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Reviva Cendekia, h. 185.

Selanjutnya, dalam penjelasan Pasal 48 disebutkan bahwa upaya administratif adalah suatu prosedur yang dapat ditempuh oleh seseorang atau badan hukum perdata apabila yang bersangkutan tidak puas terhadap suatu Keputusan TUN. Prosedur itu dilaksanakan di lingkungan pemerintahan sendiri. Prosedur ini dinamakan banding administratif. Sementara untuk penyelesaian Keputusan TUN yang dilakukan sendiri oleh badan atau Pejabat TUN yang mengeluarkan keputusan itu, maka prosedur yang ditempuh tersebut disebut keberatan.³²

Berkaitan dengan hal tersebut, kiranya harus diingat dalam SEMA Nomor 2 tahun 1991 tentang Petunjuk Pelaksanaan Beberapa Ketentuan Dalam UU PTUN, telah menyebutkan sebagai berikut:

1. Apabila peraturan dasarnya hanya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang bersangkutan diajukan kepada Pengadilan TUN.
2. Apabila peraturan dasarnya menentukan adanya upaya administratif berupa pengajuan surat keberatan dan/atau mewajibkan pengajuan surat banding administratif, maka gugatan terhadap Keputusan TUN yang telah diputus dalam tingkat banding administratif diajukan langsung kepada Pengadilan Tinggi TUN dalam tingkat pertama yang berwenang.

Perbedaan pentingnya antara upaya administratif dan Pengadilan TUN adalah bahwa Pengadilan TUN hanyalah memeriksa dan menilai dari segi hukumnya saja (*rechtmatigheid*). Sedangkan penilaian dari segi kebijaksanaan bukan menjadi wewenang Pengadilan TUN (*doelmatigheid*). Pemeriksaan melalui upaya administratif, Badan TUN selain berwenang menilai segi hukumnya, juga berwenang menilai segi kebijaksanaannya. Dengan demikian, penyelesaian sengketa melalui upaya administratif menjadi lengkap (*vol beroep*). Tetapi, penilaian secara lengkap tersebut tidak termasuk pada prosedur banding.

Sengketa PTUN

Sengketa TUN menurut UU PTUN adalah sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau badan hukum perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat

dikeluarkannya keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam penjelasan UU PTUN, istilah sengketa yang dimaksud di sini mempunyai arti khusus sesuai dengan fungsi peradilan TUN yaitu menilai perbedaan pendapat mengenai penerapan hukum. Badan atau pejabat TUN dalam mengambil keputusan adalah untuk mengemban kepentingan umum atau kepentingan masyarakat, tetapi dalam hal atau kasus tertentu ada kemungkinan keputusan itu dianggap menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata sehingga kepada yang merasa dirugikan tersebut diberi kesempatan untuk mengajukan gugatan ke peradilan TUN.

Pemeriksaan pokok sengketa diawali dengan pemanggilan para pihak, menurut Pasal 65 UU PTUN, panggilan terhadap pihak yang bersangkutan dianggap sah, apabila masing-masing telah menerima surat panggilan yang dikirimkan dengan surat tercatat. Surat panggilan yang ditujukan kepada tergugat disertai salinan gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan itu dapat dijawab dengan tertulis (Pasal 59 ayat (4)). Adapun bunyi Pasal 59 ayat (4) UU PTUN yakni surat panggilan kepada tergugat disertai dengan sehelai salinan gugatan dengan pemberitahuan bahwa gugatan itu dapat dijawab dengan tertulis.

Tahapan-tahapan dalam pemeriksaan pokok sengketa PTUN adalah sebagai berikut:

1. Tahap pembacaan isi gugatan dari penggugat dan pembacaan jawaban dari tergugat
Pasal 74 ayat (1) UU PTUN menyatakan bahwa pemeriksaan sengketa dimulai dengan membacakan isi gugatan dan surat yang memuat jawabannya oleh Hakim Ketua Sidang dan jika tidak ada surat jawaban, pihak tergugat diberi kesempatan untuk mengajukan jawabannya. Dalam prakteknya bisa saja hakim tidak membacakan gugatan atas persetujuan tergugat, mengingat tergugat sudah mendapatkan salinan gugatan. Begitu juga terhadap jawaban gugatan dari tergugat bisa saja tidak dibacakan oleh hakim tetapi hanya diserahkan salinannya kepada penggugat. Jawaban yang diajukan oleh tergugat dapat juga berupa alternatif, sebagai berikut:

³² Zairin Harahap. (2001). *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Rajawali Press, h. 84.

- a. Eksepsi saja, yang dapat berupa: pertama, eksepsi tentang kewenangan absolut pengadilan (Pasal 77 ayat (1)). Eksepsi ini sebenarnya dapat diajukan setiap waktu selama pemeriksaan dan meskipun tidak ada eksepsi tersebut, apabila hakim mengetahui karena jabatannya, wajib menyatakan bahwa pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan. Kedua, eksepsi tentang kewenangan relatif pengadilan (Pasal 77 ayat (2)). Eksepsi ini diajukan sebelum disampaikan jawaban atas pokok sengketa dan eksepsi tersebut harus diputus sebelum pokok sengketa diperiksa. Ketiga, eksepsi lain yang tidak mengenai kewenangan pengadilan (Pasal 77 ayat (3)). Eksepsi ini hanya dapat diputus bersama-sama dengan pokok sengketa.
 - b. Jawaban pokok sengketa dan eksepsi, atau
 - c. Jawaban pokok sengketa saja.
2. Tahap pengajuan replik
Replik diartikan penggugat mengajukan atau memberikan tanggapan terhadap jawaban yang telah diajukan oleh tergugat. Sebelum penggugat mengajukan replik, atas dasar ketentuan yang terdapat dalam Pasal 75 ayat (1), penggugat dapat mengubah alasan yang mendasari gugatannya, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan tergugat. Replik diserahkan oleh penggugat kepada Hakim Ketua Sidang dan salinannya oleh Hakim Ketua Sidang diserahkan kepada tergugat.
 3. Tahap pengajuan duplik
Duplik diartikan tergugat mengajukan atau memberikan tanggapan terhadap replik yang telah diajukan penggugat. Dalam hal ini, sebelum mengajukan duplik tergugat juga diberikan kesempatan untuk mengubah alasan yang mendasari jawabannya, asal disertai alasan yang cukup serta tidak merugikan kepentingan penggugat (Pasal 75 ayat (2)). Duplik diserahkan oleh tergugat kepada Hakim Ketua Sidang dan salinannya oleh Hakim Ketua Sidang diserahkan kepada penggugat. Setelah tergugat mengajukan duplik, kemudian Hakim Ketua Sidang menetapkan hari sidang untuk memberikan kesempatan kepada penggugat dan tergugat mengajukan alat-alat bukti.
 4. Tahap pengajuan alat-alat bukti
Pada tahap pengajuan alat-alat bukti, baik penggugat maupun tergugat sama-sama mengajukan alat-alat bukti.
 5. Tahap pengajuan kesimpulan
Pada tahap pengajuan kesimpulan ini, pemeriksaan terhadap sengketa TUN sudah selesai. Masing-masing pihak mengemukakan pendapat yang terakhir berupa kesimpulan dari hasil pemeriksaan di sidang pengadilan mengenai sengketa TUN antara penggugat dengan tergugat.
 6. Tahap penjatuhan putusan
Setelah penggugat dan tergugat mengemukakan kesimpulan, maka Hakim Ketua Sidang menyatakan sidang ditunda, karena Majelis Hakim akan mengadakan musyawarah untuk mengambil putusan (Pasal 97 ayat (2)). Putusan harus diucapkan dalam sidang yang terbuka untuk umum (Pasal 108 ayat (1)), artinya siapapun dapat hadir untuk mendengarkan putusan yang diucapkan. Sebagai akibat dari putusan yang diucapkan tidak dalam sidang yang terbuka untuk umum, putusan tersebut tidak sah dan tidak mempunyai kekuatan hukum (Pasal 108 ayat (3)). Putusan harus dituangkan dalam bentuk tertulis. Apabila ada perbedaan antara putusan yang diucapkan dengan putusan yang dituangkan dalam bentuk tertulis, maka yang sah adalah putusan yang diucapkan.³³ Hal ini juga sesuai dengan Pasal 20 UU PTUN yang menyatakan bahwa semua putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum.

Kewenangan PTUN dan Asas Hukum Acara PTUN

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

³³ Sudikno Mertokusumo. (2010). *Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, h. 168.

Kompetensi absolut dari PTUN berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU PTUN adalah untuk memeriksa, mengadili, dan memutuskan sengketa yang timbul dalam bidang TUN antara seseorang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat TUN akibat dikeluarkannya suatu keputusan TUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara kompetensi relatif dalam PTUN menyangkut kewenangan Pengadilan TUN yang mana berwenang untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tersebut.

Pada dasarnya asas hukum merupakan unsur penting dan pokok dari peraturan hukum. Pembentukan hukum praktis sedapat mungkin berorientasi pada asas-asas hukum. Asas hukum menjadi dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif.³⁴

The Liang Gie menyatakan asas adalah suatu dalil umum yang dinyatakan dalam istilah umum tanpa menyarankan cara-cara khusus mengenai pelaksanaannya, yang diterapkan pada serangkaian perbuatan untuk menjadi petunjuk yang tepat bagi perbuatan itu.³⁵

Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo, asas hukum bukanlah peraturan konkrit, melainkan pikiran dasar yang umum dan abstrak, atau merupakan latar belakang peraturan kongkrit yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat diketemukan dengan mencari sifat-sifat atau ciri-ciri yang umum dalam peraturan kongkrit tersebut. Ini berarti menunjuk pada kesamaan-kesamaan yang kongkrit itu dengan menjabarkan peraturan hukum kongkrit menjadi peraturan umum yang karena menjadi umum sifatnya tidak dapat diterapkan secara langsung pada peristiwa kongkrit.³⁶

Dalam memahami asas hukum, perlu dibedakan asas hukum yang objektif dan asas hukum yang subjektif. Asas hukum objektif adalah prinsip-prinsip

yang menjadi dasar bagi pembentukan hukum. Asas hukum objektif ini dibedakan atas asas hukum yang bersifat moral dan asas hukum yang bersifat rasional. Sementara asas hukum subjektif adalah prinsip-prinsip yang menyatakan kedudukan subjek hukum dalam hubungannya dengan hukum. Asas hukum subjektif ini ada yang bersifat moral ataupun bersifat rasional, yaitu hak-hak yang ada pada manusia dan menjadi titik tolak pembentukan hukum. Pada asas hukum yang subjektif ini, perkembangan hukum tampak atau terlihat.³⁷

Adapun asas hukum yang terdapat dalam Hukum Acara PTUN adalah sebagai berikut:³⁸

1. Asas Praduga Keabsahan atau *Rechtmatig (vermoeden van rechtmatigheid, preasumptio iustae causa)*

Asas ini mengandung makna bahwa setiap tindakan penguasa selalu harus dianggap sah/*rechtmatig* sampai ada pembatalannya. Ketentuan ini dapat dilihat dalam Pasal 67 ayat (1) UU PTUN. Asas praduga keabsahan sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (1) UU PTUN tersebut dapat diartikan bahwa gugatan tidak menunda atau menghalangi dilaksanakannya keputusan badan atau pejabat TUN serta tindakan badan atau pejabat TUN. Berdasarkan asas ini sesungguhnya keputusan TUN yang digugat di PTUN tetap dapat dilaksanakan dan dimiliki kekuatan mengikat ditegakkan secara hukum. Dengan demikian pihak yang mengajukan gugatan ke Pengadilan TUN tetap harus mematuhi keputusan TUN tersebut, selama keputusan TUN itu belum dinyatakan tidak sah (*onrechtmatig*) melalui putusan PTUN yang sudah berkekuatan hukum tetap. Hal ini juga dalam rangka penerapan asas legalitas dalam lapangan hukum administrasi negara.

2. Asas Gugatan Tidak Menunda Pelaksanaan Keputusan TUN

Asas ini merupakan perlindungan hukum terhadap kepentingan penggugat untuk mengajukan permohonan pelaksanaan keputusan

³⁴ Fence M. Mutia Ch Thalib, Suwitno Y. Imran, Wantu. (2010). *op.cit.*, h. 13.

³⁵ The Liang Gie. (1982). *Teori-Teori Keadilan: Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila*. Cetakan Kedua, Yogyakarta: Supersukses, h. 10.

³⁶ Sudikno Mertokusumo. (2007). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Edisi Pertama Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty, h. 6.

³⁷ *Ibid*, h. 6.

³⁸ Bandingkan dengan pendapat Zairin Harahap. (2001). *op.cit.*, h. 25-29. Bandingkan juga dengan W. Riawan Tjandra. (2009). "Fungsi Peradilan TUN Dalam Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa: Clean And Strong Government?". *Disertasi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, h. 74-90.

TUN. Asas ini diatur dalam Pasal 67 ayat (2) UU PTUN yang berbunyi sebagai berikut Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan keputusan TUN itu ditunda selama pemeriksaan sengketa TUN sedang berjalan, sampai ada putusan pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap. Selanjutnya dalam Pasal 67 ayat (4) UU PTUN berbunyi permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2):

- a. Dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika keputusan TUN yang digugat itu telah dilaksanakan.
- b. Tidak dapat dikabulkan apabila kepentingan umum dalam rangka pembangunan mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut.

3. Asas Sidang Terbuka Untuk Umum

Sidang pemeriksaan pengadilan pada dasarnya terbuka untuk umum, berarti bahwa setiap orang dibolehkan untuk mengikuti dan mendengarkan pemeriksaan (Pasal 13 ayat (1) UU PTUN). Putusan pengadilan hanya sah dan mempunyai kekuatan hukum mengikat apabila diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum (Pasal 13 ayat (2) UU PTUN). Tidak dipenuhinya ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan putusan batal demi hukum (Pasal 13 ayat (3) UU PTUN). Menurut Sudikno Mertokusumo asas sidang terbuka untuk umum mempunyai tujuan bahwa asas ini tidak lain untuk memberi perlindungan hak-hak asasi manusia dalam bidang peradilan, serta untuk lebih menjamin objektivitas peradilan dengan lebih mempertanggungjawabkan pemeriksaan yang fair, tidak memihak serta putusan yang adil kepada masyarakat.³⁹ Asas ini bertujuan untuk membuka kontrol sosial (*social control*) dari masyarakat. Adanya kontrol sosial dari masyarakat tidak lain untuk meningkatkan penilaian yang baik terhadap proses persidangan.

4. Asas Biaya Ringan dan Asas Sederhana serta Asas Cepat

Biaya ringan dalam asas ini dapat dipikul oleh rakyat. Sebaliknya biaya perkara yang tinggi akan membuat orang enggan untuk berperkara

ke pengadilan (Pasal 2 ayat (2) UU PTUN. Asas sederhana maksudnya proses acaranya jelas, mudah dipahami dan tidak berbelit-belit. Makin sederhana dalam proses beracara di pengadilan, maka semakin baik. Sebaliknya terlalu banyak atau berbelit-belit proses beracara akan semakin sulit dipahami dan akan menimbulkan beraneka ragam penafsiran sehingga kurang menjamin adanya kepastian hukum. Kata asas cepat dapat dimaknai sebagai menunjuk proses peradilan yang cepat dan proses penyelesaian yang tidak berlarut-larut yang terkadang harus dilanjutkan oleh ahli warisnya.⁴⁰

5. Asas Hakim Aktif

Maksud dari asas ini bahwa hakim harus aktif untuk mencari kebenaran materiil. Dalam PTUN, hakim aktif selain mencari kebenaran materiil, peran hakim aktif untuk menyeimbangkan kedudukan posisi penggugat dan tergugat. Hal yang perlu dikemukakan juga bahwa dengan penerapan asas hakim aktif, ini membawa konsekuensi adanya kewenangan hakim TUN untuk memberikan putusan *ultra petita*, yaitu memutus tentang hal-hal yang langsung berkaitan dengan permasalahan pokok yang digugat, walaupun tidak dimohonkan oleh pihak tergugat. Menurut pendapat Marbun, adanya tindakan hakim menyempurnakan atau melengkapi objek sengketa yang diajukan para pihak kepadanya, berarti hakim telah melakukan *ultra petita*. Tindakan hakim demikian dapat mengarah kepada tindakan *reformation in peius*, maksudnya hakim justru memberikan putusan yang merugikan atau mengurangi kedudukan atau kepentingan hukum penggugat.⁴¹

6. Mendengar Kedua Belah Pihak

Asas mendengar kedua belah pihak (*audi et alteram partem*) dapat berarti bahwa dalam proses peradilan, para pihak yang berperkara harus diperlakukan dan diberi kesempatan yang sama dan adil untuk membela dan melindungi kepentingan yang bersangkutan. Asas ini menghendaki adanya keseimbangan proses dalam pemeriksaan. Dalam PTUN kedua belah

⁴⁰ Fence M. Mutia Ch Thalib, Suwitno Y. Imran, Wantu. *op.cit.*, h. 21-22.

⁴¹ Marbun. (1997). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty, h. 304.

³⁹ Sudikno Mertokusumo. *op.cit.*, h. 18.

pihak yang berperkara harus diperlakukan sama dan tidak memihak. Berkenaan dengan asas mendengar kedua belah pihak, hakim tidak boleh menerima keterangan dari salah satu pihak, tanpa memperhatikan pihak lain.

7. Asas Kebenaran Materiil Yang Dicari
Asas materiil yaitu kebenaran yang didasarkan pada bukti-bukti yang sah menurut peraturan perundang-undangan untuk menemukan dan menetapkan kejadian materiil yang sebenarnya. Asas kebenaran materiil atau kebenaran hakiki merupakan kebenaran yang didasarkan pada keyakinan hati nurani.
8. Asas Kemandirian Kekuasaan Kehakiman.
Asas ini berarti bahwa dalam melaksanakan peradilan hakim itu pada dasarnya memiliki kebebasan yaitu kebebasan pada saat memeriksa, mengadili sampai memutuskan perkara dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, termasuk kekuasaan di luar yudikatif.
9. Asas Objektivitas (tidak memihaknya hakim)
Asas ini mengandung arti bahwa di dalam memeriksa perkara dan menjatuhkan putusan, hakim harus objektif dan tidak boleh memihak. Asas objektivitas mengandung arti yang luas, yang meliputi: tidak memihak; bersikap jujur atau adil; tidak bersikap diskriminatif, tetapi menempatkan para pihak yang berperkara setara di depan hukum.

Pertimbangan Hakim Putusan Nomor 49/G/2018/PTUN.Mks

Salah satu eksepsi yang disampaikan oleh tergugat II intervensi yang telah dikelompokkan oleh Majelis Hakim adalah eksepsi mengenai gugatan telah lewat waktu. Bahwa penggugat dalam mengajukan gugatannya telah lewat waktu sebagaimana diatur dalam Pasal 55 UU PTUN karena Penggugat baru mengajukan gugatan terhadap obyek sengketa yang telah terbit sejak tahun 1992 dan pada tahun 2015 telah pula terpasang papan bicara sehingga secara hukum Penggugat telah mengetahui obyek sengketa paling tidak sejak tahun 2015.

Bahwa terhadap dimensi penghitungan tenggang waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU PTUN, secara universal dalam sistem hukum acara dikenal dua asas yaitu asas *action perpetua*, yaitu asas yang tidak mengenal tenggang waktu dalam

pengajuan gugatan dan asas *action temporalis*, yaitu asas yang mengenal pembatasan tenggang waktu dalam pengajuan gugatan seberapa lama tenggang waktu yang diberikan tergantung dari pembentuk undang-undang dengan memperhatikan politik hukum yang ingin dicapai.

Bahwa dari kedua asas tersebut asas *action temporalis* adalah asas yang dianut dalam hukum acara PTUN dimana disebutkan dalam Pasal 55 UU PTUN, menyatakan bahwa gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterima atau diumumkan keputusannya badan atau pejabat TUN. Lebih lanjut dijelaskan pada penjelasan, yang dimaksud dengan tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung sejak hari diterimanya keputusan TUN yang digugat sedangkan dalam hal peraturan dasarnya menentukan keputusan itu harus diumumkan, maka tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari dihitung sejak hari pengumuman tersebut.

Bahwa penggugat adalah bukan merupakan pihak yang dituju oleh keputusan TUN objek sengketa *a quo* tetapi merasa kepentingannya dirugikan dan mengetahui adanya keputusan TUN yang merugikan kepentingannya tersebut sehingga berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung No. 5K/TUN/1992 tanggal 21 Januari 1993 jo. putusan Mahkamah Agung No. 41K/TUN/1994 tanggal 10 November 1994 jo. putusan Mahkamah Agung No. 270K/TUN/2001 tanggal 4 Mei 2002, dari ketiga yurisprudensi tersebut di atas terdapat kaidah hukum yang menyatakan bahwa dalam hal tenggang waktu pengajuan gugatan bagi pihak ketiga yang tidak dituju langsung oleh keputusan TUN yang tidak menerima atau tidak mengetahui adanya keputusan badan/pejabat yang menerbitkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 UU PTUN, dihitung secara kasuistis sejak pihak ketiga mengetahui dan merasa kepentingan dirugikan oleh keputusan TUN yang merugikan tersebut.

Bahwa dengan demikian merujuk pada kaidah-kaidah hukum yang terdapat dalam yurisprudensi putusan-putusan Mahkamah Agung tersebut di atas, majelis hakim berpendapat bahwa penghitungan tenggang waktu dalam sengketa *in litis* dihitung secara kasuistis dengan menggunakan teori pengetahuan (*vernemings theory*) yaitu sejak penggugat mengetahui sertifikat obyek sengketa

a quo. Menurut Zakiyah, teori pengetahuan dalam suatu perjanjian artinya bahwa perjanjian lahir pada saat suatu jawaban penerimaan diketahui isinya oleh yang menawarkan. Teori ini merupakan teori yang paling sesuai dengan prinsip bahwa perjanjian lahir atas dasar pertemuan dua kehendak yang dinyatakan. Keberatan terhadap teori pengetahuan adalah dalam hal pihak penerima surat (yang menawarkan) membiarkan suratnya begitu saja dan tidak dibuka, apakah dengan demikian tidak akan pernah lahir suatu perjanjian.⁴²

Bahwa menurut dalil gugatan penggugat, menyatakan penggugat baru mengetahui terbitnya obyek sengketa pada tanggal 9 April 2018, yaitu ketika tergugat menyampaikan surat nomor 938/4-73.71/IV/2018, tanggal 4 April 2018, kepada penggugat sebagai jawaban dari surat penggugat tertanggal 9 Agustus 2017, perihal kejelasan status tanah di jalan teduh bersinar Makassar seluas 15.000 M².

Bahwa tergugat dan tergugat II intervensi telah membantah dalil gugatan penggugat bahwa seharusnya penggugat setidaknya-tidaknya telah mengetahui sejak 2015 dengan dipasang papan bicara yang menyatakan tanah tersebut milik Haji Sikir Sewai. Dari dalil penggugat, tergugat, dan tergugat II intervensi tersebut, Majelis Hakim berpendapat bahwa dalil tergugat dan tergugat II intervensi yang menyatakan bahwa penggugat telah mengetahui sejak adanya papan bicara yang terpasang di lokasi tanah obyek sengketa, tidak terdapat bukti-bukti yang cukup untuk memperkuat dalil-dalil bantahan tersebut sehingga dalil penggugat tidak dapat dibantah secara nyata oleh tergugat dan tergugat II intervensi, sehingga cukup beralasan hukum untuk menyatakan eksepsi tergugat dan tergugat II intervensi tentang gugatan penggugat telah lewat waktu untuk ditolak.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian yang telah dianalisa dan dibahas, maka terdapat kesimpulan, bahwa pertimbangan hakim dalam memutus perkara SHM terbit tanpa objek yang membatalkan Putusan Pengadilan TUN Makassar No. 49/G/2018/PTUN.

⁴² Zakiyah. (2017). *Hukum Perjanjian Teori dan Perkembangannya*. Cetakan II. Yogyakarta: Lentera Kreasindo, h. 39-40.

Mks. merupakan kelemahan dari sistem peradilan kita terutama lembaga pengadilan tata usaha negara yang tidak melakukan peninjauan objek sengketa. Hakim memutus sengketa hanya mendasarkan bukti administrasi yang ada, mengingat lembaga ini telah memberi kepercayaan penuh kepada lembaga badan pertanahan nasional sebagai lembaga yang mempunyai otoritas dalam menetapkan sebuah sertifikat. Sehingga terkait objek sengketa yang *obscur* hakim dapat memutuskan hanya berdasarkan kesaksian dari badan pertanahan nasional.

;

Rekomendasi

Ditujukan kepada penguasa bahwa perlunya ada regulasi yang dibuat oleh penguasa untuk memasukkan setiap persidangan di PTUN diperlukan tinjauan terhadap objek yang disengketakan, bila perlu ada regulasi pengaturan terkait hubungan antar lembaga peradilan untuk penyelesaian sengketa dalam ruang lingkup TUN.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-undangan:

- SEMA Republik Indonesia nomor 1 tahun 2017.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 Pengadilan TUN.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Buku:

- A.P. Parlindungan. (1985). *Pendaftaran Tanah dan Konversi Hak-Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Cetakan Pertama. Bandung: Alumnus.
- A.P. Parlindungan. (1999). *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung: Mandar Maju.
- Achmad Ali. (2002). *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Jakarta: Gunung Agung.
- Achmad Rubaie. (2007). *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Cetakan Pertama. Malang: Bayu Media Publishing.
- Adrian Sutedi. (2007). *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Cetakan Pertama. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bernhard Limbong. (2012). *Konflik Pertanahan*. Jakarta: Margareta Pustaka.
- Boedi Harsono. (2005). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok*

- Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Boedi Harsono. (2008). *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jilid 1. Edisi Revisi. Cetakan Keduabelas. Jakarta: Djambatan.
- Effendi Perangin. (1991). *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Rajawali Press.
- Elza Syarif. (2014). *Pensertifikatan Tanah Bekas Hak Eigendom*. Jakarta: Gramedia.
- Fence M. Mutia Ch Thalib, Suwitno Y. Imran, Wantu. (2010). *Cara Cepat Belajar Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Reviva Cendekia.
- Fence M. Wantu. (2011). *Idee Des Recht: Kepastian Hukum, Keadilan, Kemanfaatan (Implementasi Dalam Proses Peradilan Perdata)*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Indroharto. (1991). *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan TUN*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Irawan Soerodjo. (2003). *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*. Cetakan Kedua. Surabaya: Arkola.
- Lawrence Friedman. (2009). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lembaga Kajian dan Advokasi Independensi Peradilan. (1999). *Menuju Independensi Peradilan*. Jakarta: ICEL.
- M. Tahir Azhary. (1992). *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*. Jakarta: Bulan Bintang.
- Marbun. (1997). *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis. (2004). *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*. Medan: Pustaka Bangsa.
- Muhammad Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis. (2010). *Hukum Pendaftaran Tanah*. Edisi Revisi. Cetakan Kedua. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Peter De Cruz. (2010). *Perbandingan Sistem Hukum: Common Law, Civil Law dan Socialist Law*. Bandung: Nusa Media.
- Peter Mahmud Marzuki. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum*. Cetakan Ketiga. Jakarta: Kencana.
- Satjipto Rahardjo. (1996). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Seno Aji. (1980). *Peradilan Bebas Negara Hukum*. Jakarta: Erlangga.
- Sudikno Mertokusumo. (1996). *Pemantapan Sistem Peradilan*. Semarang: Seminar Nasional Menyongsong Pembangunan Hukum Dalam Era 2000.
- Sudikno Mertokusumo. (2007). *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Edisi Pertama Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty.
- Sudikno Mertokusumo. (2010). *Hukum Acara Perdata*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- The Liang Gie. (1982). *Teori-Teori Keadilan: Sumbangan Bahan Untuk Pemahaman Pancasila*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: Supersukses.
- Urip Santoso. (2011). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Cetakan Kedua. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Widhi Handoko. (2014). *Kebijakan Hukum Pertanahan "Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif"*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Thafa Media.
- Zairin Harahap. (2001). *Hukum Acara Peradilan TUN*. Jakarta: Rajawali Press.
- Zakiah. (2017). *Hukum Perjanjian Teori dan Perkembangannya*. Cetakan II. Yogyakarta: Lentera Kreasindo.

Tesis, Disertasi, Jurnal:

- Angga B. Ch Eman. "Penyelesaian Sertifikat Ganda Oleh Badan Pertanahan Nasional". *Jurnal Lex et Societatis*. Volume I No. 5 September 2013.
- W. Riawan Tjandra. (2009). "Fungsi Peradilan TUN Dalam Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa: Clean And Strong Government". *Disertasi*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.