

# PERLINDUNGAN HUKUM HAK MILIK ATAS TANAH MENJADI HAK GUNA USAHA DALAM KEPUTUSAN TATA USAHA NEGARA

Oleh : Irsyad Hamdie Bey Abwar<sup>1</sup>  
Didik Suhariyanto<sup>2</sup>,  
Dewi Iryani<sup>3</sup>  
Fakultas Hukum Universitas Bung Karno

## *Abstract*

*The research objectives in this thesis are based on the two problem formulations raised, namely as follows: legal protection of land ownership rights to become Cultivation Rights and legal enforcement of land ownership rights to Internal Cultivation Rights with the issuance of State Administrative Decrees. The research method used is normative juridical legal research.*

*The results of the research and discussion are as follows: First, Legal Protection of Land Ownership Rights into Cultivation Rights, Absolute Competence of the State Administrative Court means that only written decisions issued by State Administrative Bodies or Officials are concrete, individual and final. Conflict over land ownership rights becomes Cultivation Rights which is a form of difficult competition. Agrarian conflict is a process of interaction between two or groups who each fight for their interests over the same object, namely land and other objects related to land in law. Second, legal enforcement of land ownership rights into business use rights. With the issuance of the State Administrative Decree, the object of dispute in the State Administrative Court is the State Administrative Decree (Beschikking) issued by the State Administrative Agency or Official.*

***Keywords: Legal Protection, Land Ownership Rights, Cultivation Rights.***

## **Abstrak**

Tujuan penelitian dalam tesis ini didasarkan atas kedua rumusan masalah yang diangkat, yaitu sebagai berikut: perlindungan hukum hak milik atas tanah menjadi Hak Guna Usaha dan penegakan hukum hak milik atas tanah menjadi Hak Guna Usaha Dalam dengan diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normative.

Hasil penelitian dan pembahasan sebagai berikut: Pertama, Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Menjadi Hak Guna Usaha, Kompetensi Absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara berarti hanya penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual dan final. Konflik tanah hak milik menjadi Hak Guna Usaha yang merupakan bentuk persaingan yang sulit, konflik agraria adalah proses interaksi antara dua atau kelompok yang

---

masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan objek lain yang terkait dengan tanah dalam perundang-undangan. Kedua, Penegakan Hukum Hak Milik Atas Tanah Menjadi Hak Guna Usaha Dengan Diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara, obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Beschikking) yang diterbitkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

**Kata Kunci : Perlindungan Hukum, Hak Milik Atas Tanah, Hak Guna Usaha.**

## **A. Pendahuluan**

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia dan merupakan salah satu faktor penting bagi keberlangsungan kehidupan manusia, karena manusia hidup dan melakukan berbagai aktivitas kesehariannya diatas tanah serta memperoleh bahan pangan dengan memanfaatkan tanah. Dari sini terlihat betapa erat hubungan antara tanah dengan kehidupan manusia, bahkan agama pun mengajarkan bahwa manusia diciptakan dari tanah. Setiap orang tentu membutuhkan tanah, bahkan bukan saja bagi manusia yang masih hidup, orang yang meninggal dunia pun masih membutuhkan tanah untuk tempat pemakaman.

Bagi bangsa Indonesia tanah merupakan unsur vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hubungan bangsa Indonesia dengan tanah adalah hubungan yang bersifat abadi. Seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan kesatuan tanah air dari keseluruhan bangsa Indonesia. Tanah merupakan perekat NKRI. Selain itu, tanah merupakan salah satu modal utama bagi kelancaran pembangunan. Oleh karena itu, tanah perlu dikelola dan diatur secara nasional untuk menjaga keberlanjutan sistem kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam kerangka ini, kebijakan pertanahan diarahkan guna mewujudkan tanah untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Amanat konstitusi dibidang pertanahan menuntut agar politik dan kebijakan pertanahan dapat memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” (sebagaimana diamanatkan pada Sila kelima Pancasila dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945) dan mewujudkan “sebesar-besar kemakmuran rakyat” (sebagaimana diamanatkan pada Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945). Nilai-nilai dasar ini mensyaratkan dipenuhinya hak rakyat untuk dapat mengakses berbagai sumber kemakmuran, terutama tanah. Tanah adalah sesuatu yang sangat vital bagi sebagian besar rakyat Indonesia yang susunan masyarakat dan perekonomiannya bercorak agraris. Tanah adalah kehidupan. Dengan terbukanya akses rakyat kepada tanah dan dengan kuatnya hak rakyat atas tanah, maka kesempatan rakyat untuk memperbaiki sendiri kesejahteraan sosial ekonominya akan semakin besar. Martabat sosialnya akan meningkat. Hak-hak dasarnya akan terpenuhi. Rasa keadilan rakyat sebagai warganegara akan tercukupi. Harmoni sosial akan tercipta. Kesemuanya ini akan menjamin keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia. Seperti terjadi Perkara Nomor : 19/G/2018/PTUN-MDN, yaitu perkara hak milik yang menjadi Hak Guna Usaha dengan diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara berupa Sertifikat Hak Guna Usaha oleh Kantor Pertanahan Deli Serdang.

Kekuasaan kehakiman adalah kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakan hukum dan keadilan.<sup>1</sup> Dalam menyelenggarakan peradilan, kekuasaan kehakiman bersifat mandiri (independen) dan tidak dapat dintervensi oleh kekuasaan lain, baik oleh kekuasaan eksekutif (Presiden) ataupun kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), dan lain-lain.

Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan militer, lingkungan tata negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.<sup>2</sup> Dapat dikatakan pemegang kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah Mahkamah Konstitusi (MK) dan Mahkamah Agung (MA), tetapi hanya Mahkamah Agung saja yang memiliki badan peradilan di bawahnya. Sementara itu Mahkamah Konstitusi merupakan peradilan pertama dan terakhir, yang putusannya sudah final dan mengikat.

Baik peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, maupun peradilan tata usaha negara, sebagai badan peradilan bawahan dari Mahkamah Agung memiliki tingkatan masing-masing, dari tingkat rendah, tingkat tinggi, hingga semuanya bersumber dan berakhir di Mahkamah Agung. Para pihak yang berperkara dan merasa tidak puas dan tidak menerima putusan pengadilan di tingkat rendah (tingkat pertama), diberi kesempatan untuk mengajukan upaya hukum banding ke Pengadilan Tinggi. Begitu pula di tingkat tinggi, dapat mengajukan upaya hukum kasasi ke Mahkamah Agung.

Peradilan Tata Usaha Negara sebagai salah-satu badan peradilan yang melaksanakan kekuasaan kehakiman di bawah Mahkamah Agung, diatur dalam undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sejak pertama kali diberlakukannya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, undang-undang tentang peradilan tata usaha negara telah mengalami beberapa kali perubahan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 mengalami perubahan menjadi Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Pada 2009, Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara mengalami perubahan kedua yang berjudul Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Pada peradilan tata usaha negara, subjek hukumnya sudah jelas, yaitu warga negara sebagai penggugat di satu pihak dan negara (pemerintahan pusat atau pemerintah daerah, baik badan tata usaha negara ataupun pejabat tata usaha negara sebagai tergugat) di ;ain pihak. Sementara objek peradilan tata usaha negara adalah adanya “keputusan” yang dikeluarkan oleh tata usaha negara. Keputusan tersebut, tidak diterima oleh warga negara sebagai penerima.

Objek peradilan tata usaha negara, biasa disebut juga “objek sengketa”. Di atas telah disinggung bahwa obyek sengketa pada peradilan tata usaha negara adalah keputusan tata usaha negara, namun bukan hanya itu melainkan lebih “sempit” lagi, yaitu ditambah dengan syarat lain, yang bersifat konkret, individul, dan final. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 berbunyi: “Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret,

---

<sup>1</sup> *Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24 Ayat (1).*

<sup>2</sup> *Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 24 Ayat (2).*

individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”.<sup>3</sup>

Konkret, maksudnya nyata (dalam bentuk nyata). Kalau tata usaha negara mengeluarkan keputusan, maka keputusan yang harus dituangkan di atas surat (secara tertulis). Individual, keputusan tersebut yang ditujukan kepada seseorang (oknum), bukan untuk masyarakat. Final, artinya terakhir (sudah merupakan keputusan terakhir). Kalau seorang pegawai menerima surat skorsing, berarti masih dalam taraf peringatan dan belum diberhentikan. Belum merupakan produk terakhir dan masih produk antara. Maka pegawai tersebut belum dapat mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.

Sama dengan badan-badan peradilan lainnya, peradilan tata usaha negara berkedudukan di Ibukota Kabupaten/Kota. Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara berkedudukan di Ibukota provinsi dan daerah hukumnya meliputi wilayah provinsi.<sup>4</sup>

Dalam hukum acara pada umumnya, terdapat 2 (dua) macam kewenangan (kompetensi) pengadilan. Macam yang pertama adalah kompetensi relatif dan macam yang kedua ialah kompetensi absolut. Kompetensi relatif adalah kewenangan yang dimiliki pengadilan berdasarkan daerah hukum yang meliputi wilayah di mana tergugat berdomisili.

## **B. Rumusan Masalah**

Ada 2 (dua) permasalahan akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana perlindungan hukum hak milik atas tanah menjadi Hak Guna Usaha ?
2. Bagaimana penegakan hukum hak milik atas tanah menjadi Hak Guna Usaha Dalam dengan diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara ?

## **C. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian Yuridis Normatif. Dengan menggunakan sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai penulis, maka metodologi pendekatan yaitu pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) merupakan pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah semua undang-undang dengan konsep undang-undang.

## **D. Pembahasan**

### **1. Perlindungan hukum hak milik atas tanah menjadi Hak Guna Usaha**

Dasar hukum HGU diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah (“PP 40/1996”), dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.

Teori norma perlindungan atau disebut juga dengan ajaran “relativitas” ini

---

<sup>3</sup> Eko Sugitario dan Tjondro Tirtamulia, “*Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*” Brillan Internasional, 2012, hlm. 16, Pasal 1 huruf g Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009.

<sup>4</sup> *Ibid*, hlm. 2.

berasal dari hukum Jerman yang dibawa ke Belanda oleh Gelein Vitringa. Kata “*schutz*” secara harfiah berarti “perlindungan”. Istilah “*schutznorm*” secara harfiah berarti “norma perlindungan”. Teori norma perlindungan ini mengajarkan bahwa agar seseorang dapat dimintakan tanggungjawabnya.

Dalam Pasal 1 Peraturan kepala BPN RI tersebut menyatakan bahwa : “Kasus pertanahan adalah sengketa, konflik dan perkara pertanahan yang disampaikan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia untuk mendapatkan penanganan, penyelesaian sesuai peraturan perundang-undangan dan atau kebijakan peraturan nasional.”

Menurut Rachamadi Usman,<sup>4</sup> suatu konflik tidak akan berkembang menjadi suatu sengketa apabila pihak yang dirugikan hanya memendam perasaan tidak puas atau keprihatinannya. Sebuah Konflik akan berkembang menjadi sengketa bila pihak yang merasa dirugikan telah menyatakan tidak puas atau keprihatinannya, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak-pihak yang bersengketa. Secara potensial, dua pihak yang mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda berpotensi beranjak ke situasi sengketa.<sup>5</sup>

Timbulnya sengketa hukum mengenai tanah berawal dari pengaduan satu pihak (orang atau badan hukum) yang berisi keberatan- keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah priorotas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>6</sup>

Proses sengketa terjadi karena tidak adanya titik temu antara pihak- pihak yang bersengketa dan secara potensial dua pihak tersebut mempunyai pendirian atau pendapat yang berbeda dapat beranjak ke situasi sengketa. Sebab-sebab terjadinya suatu sengketa:<sup>7</sup>

a. Wanprestasi

Wanprestasi dapat berupa tidak memenuhi kewajiban sama sekali, atau terlambat memenuhi kewajiban, atau memenuhi kewajibannya tetapi tidak seperti apa yang telah di perjanjikan;

b. Perbuatan Melawan Hukum

Melawan hukum bukan hanya untuk pelanggaran perundang-undangan tertulis semata-mata, melainkan juga melingkupi atas setiap pelanggaran terhadap kesusilaan atau kepantasan dalam pergaulan hidup masyarakat;

c. Kerugian Salah Satu Pihak

Apabila salah satu pihak mengalami kerugian yaitu kerugian dalam Hukum Perdata dapat bersumber dari Wanprestasi dan Perbuatan Melawan Hukum.

Adapun obyek dalam Sengketa Tata Usaha Negara telah diatur dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyatakan bahwa Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang

---

<sup>4</sup> Rachmadi Usman, “*Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*”, PTitra Aditya Bakti, Bandung, 2003, hlm. 1

<sup>5</sup> Suyud Margono, “*Alternative Dispute Resolution dan Arbitrase*”, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000, hlm.34

<sup>7</sup> Suyud Margono, “*ADR (Alternative Dispute Resolution) dan Arbitrase Proses Pelembagaan dan Aspek Hukum*”, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 70

dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat bagi seseorang atau badan hukum perdata.<sup>8</sup>

Menurut Indroharto bahwa unsur-unsur penetapan tertulis/ *beschikking* terdiri dari bentuk penetapan itu harus tertulis, dikeluarkan oleh badan atau jabatan tata usaha negara, berisi tindakan tata usaha negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bersifat konkret, individual dan final, menimbulkan akibat bagi seseorang atau badan perdata.<sup>9</sup>

Keputusan Administratif merupakan suatu pengertian yang sangat umum dan abstrak, yang dalam praktek tampak dalam bentuk keputusan yang amat berbeda. Namun mempunyai ciri-ciri yang sama, karena akhirnya dalam teori hanya ada suatu pengertian keputusan administratif. Keputusan tersebut ada yang fiktif dan positif, dalam kaitannya dengan kajian ini keputusan tersebut bentuknya tidak tertulis. Berkenaan kaitannya dengan Sengketa Tata Usaha Negara, apabila pemohon merasa dirugikan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berwenang dengan adanya keputusan yang tidak tertulis itu maka ia dapat menggugat pejabat yang berwenang itu di depan Pengadilan Tata Usaha Negara, dengan objek sengketanya adalah keputusan tidak tertulis itu (atau keputusan fiktif dan negatif).<sup>10</sup>

Keputusan Tata Usaha Negara tidak semuanya dapat digugat pada Peradilan Tata Usaha Negara, dimana hal ini dapat dilihat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur bahwa tidak termasuk dalam pengertian Keputusan Tata Usaha Negara menurut Undang-Undang ini adalah:<sup>11</sup>

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan perbuatan perdata;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
- c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
- d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Pidana dan Kitab Undang-Undang Acara Pidana Atau Peraturan Perundang-Undangan lain yang bersifat pidana;
- e. Keputusn Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
- g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum, baik dipusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Dalam pasal 3 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan mengenai hal yang juga dapat di kategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, yaitu:<sup>12</sup>

- a. Apabila badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara.

---

<sup>8</sup>Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tetang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>9</sup> Indoharto, "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara", Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm.162.

<sup>10</sup>Jurnal Mahkamah, Edisi 11, Oktober 1996, M. Husnu Abadi, "Keputusan Tidak Tertulis Sebagai Objek Sengketa Pada Peradilan Tata Usaha Negara", hlm 13-27

<sup>11</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

<sup>12</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1986 Twentang Peradilan Tata Usaha Negara

- b. Jika suatu badan atau pejabat tata usaha negara tidak mengeluarkan keputusan yang dimohon, sedangkan jangka waktu sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dimaksud lewat, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tersebut dianggap telah menolak mengeluarkan keputusan yang dimaksud.
- c. Dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan tidak menentukan jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), maka setelah lewat jangka waktu empat bulan sejak diterimanya permohonan, Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan dianggap telah mengeluarkan keputusan penolakan.

Mengenai konflik tanah yang merupakan bentuk persaingan yang sulit, konflik agraria adalah proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan objek lain yang terkait dengan tanah, seperti air, tanaman, tambang serta udara yang berada di atas tanah yang bersangkutan.

Sifat permasalahan dari suatu sengketa secara umum ada beberapa macam antara lain :

- a. Masalah yang menyangkut prioritas dapat diterapkan sebagai pemegang hak yang sah atas tanah yang berstatus hak atau atas tanah yang belum ada haknya;
- b. Bantahan terhadap sesuatu alas hak atau bukti perolehan yang digunakan sebagai dasar pemberian hak;
- c. Kekeliruan atau kesalahan pemberian hak yang disebabkan penerapan peraturan yang kurang atau tidak benar;
- d. Sengketa atau masalah lain yang mengandung aspek-aspek sosial praktis.

Alasan yang sebenarnya menjadi tujuan akhir dari sengketa bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain, atas tanah yang disengketakan. Menurut Maria SW Sumardjono secara garis besar peta permasalahan tanah dapat di kelompokkan menjadi 5 yaitu :<sup>13</sup>

1. Masalah penggarapan rakyat atas tanah area perkebunan, kehutananan, proyek perumahan yang diterlantarkan, dan lain lain;
2. Masalah yang berkenaan dengan pelanggaran ketentuan *landreform*;
3. Akses-akses dalam penyediaan tanah untuk keperluan pembangunan;
4. Sengketa perdata berkenaan dengan masalah tanah;
5. Masalah yang berkenaan dengan hak ulayat masyarakat, hukum.

Alasan sebenarnya yang menjadi tujuan akhir dari sengketa bahwa ada pihak yang lebih berhak dari yang lain (prioritas) atas tanah yang disengketakan, oleh karena itu penyelesaian sengketa hukum terhadap sengketa tanah tersebut tergantung dari sifat permasalahan yang diajukan dan prosesnya akan memerlukan beberapa tahap tertentu sebelum diperoleh suatu keputusan permasalahan tanah makin kompleks dari hari ke hari sebagai akibat meningkatnya manusia akan ruang.

Selain mengetahui cara penyelesaian tanah yang umumnya diatur dalam Hukum Acara (Hukum Formal), maka bagi para pihak yang bersengketa, oleh Pemerintah, oleh Badan Arbitrase, maupun oleh Badan-badan Peradilan, perlu diperhatikan dan dipergunakan dan dijadikan sumber pegangan dalam menyelesaikan sengketa-sengketa pertanahan, asas-asas dan ketentuan hukum materielnya, yaitu Hukum Tanah Nasional yaitu UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

---

<sup>13</sup> Maria S.W Sumardjono, “*Puspita Serangkum Masalah Hukum Agraria*”, Liberty, Yogyakarta, 1892, hlm. 20

- a. Sumber yang pertama dan utama adalah Pancasila
- b. UUD NKRI 1945 karena UUPA merupakan pelaksanaan langsung khususnya pasal 33 ayat 3;
- c. Hukum Tanah Nasional disusun berdasarkan Hukum Adat mengenai tanah dan bahwa Hukum Tanah Nasional adalah Hukum Adat (konsiderans UUPA jo pasal 5 UUPA) yang berarti Hukum Adat mengenai tanah merupakan sumber utama pembangunan Hukum Tanah Nasional dan berfungsi pula sebagai pelengkap Hukum Tanah Nasional (khususnya norma-normanya);

Pengertian layak dipedomani oleh asas yang dinyatakan dalam Penjelasan PP 39 Tahun 1973, bahwa dengan tindakan pencabutan hak bekas pemilik atau pemegang hak tidak mengalami kemunduran, baik dalam bidang sosial maupun pada tingkat ekonominya. PP 39 Tahun 1973 tersebut mengatur cara penetapan ganti kerugian oleh Pengadilan Tinggi, yang bentuk atau jumlah ganti kerugiannya yang ditetapkan oleh Presiden tidak disetujui oleh pihak yang hak atas tanahnya dicabut untuk kepentingan umum.

Asas tersebut wajib dijadikan pedoman bagi Pengadilan Tinggi dalam menetapkan ganti kerugian yang bersangkutan. Negara kita sebagai negara hukum, seperti dinyatakan dalam UUD NRI 1945, mengakui dan melindungi hak-hak rakyat dan masyarakat-masyarakat hukum adat atas tanah. Namun, kalau diperlukan untuk proyek yang mempunyai sifat kepentingan umum atau kepentingan nasional, tanah yang dimiliki itu wajib diserahkan.

Asas-asas yang berlaku mengenai penguasaan dan pemilikan tanah dan perlindungan yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kita kepada para pemegang hak atas tanah, sebagai hukum suatu "negara yang berdasar atas hukum", seperti yang ditegaskan dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa

- a. Penguasaan dan penggunaan tanah oleh siapapun dan untuk keperluan apapun, harus dilandasi hak atas tanah yang disediakan oleh Hukum Tanah Nasional kita;
- b. Penguasaan dan penggunaan tanah tanpa ada landasan haknya, tidak dibenarkan, bahkan diancam dengan sanksi pidana (Undang-undang nomor 51 /Prp tahun 1960 tentang Larangan Pemakaian Tanah Tanpa Izin yang Berhak Mau Kuasanya).

Pada umumnya dalam sengketa di Pengadilan, selalu ada pihak - pihak yang berperkara, begitu pula di bidang administrasi negara, ada dua subyek yang bersengketa, lazimnya disebut sebagai Penggugat dan Tergugat.

Mengenai siapa yang berhak menggugat atau pihak Penggugat dapat dilihat dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah dengan Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu : Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau direhabilitasi. Penggugat disini adalah orang atau Badan Hukum Perdata yang dirugikan atas dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Pasal 53 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Mengenai Penggugat ini Indroharto berpendapat bahwa penggugat adalah orang atau badan hukum perdata yang dirugikan akibat dikeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara pada dasarnya digolongkan dalam tiga kelompok :<sup>15</sup>

- a. Kelompok pertama adalah orang - orang atau Badan Hukum Perdata sebagai alamat yang dituju oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Di sini orang atau badan hukum perdata tersebut secara langsung terkena kepentingannya oleh keluarnya Keputusan Tata Usaha Negara yang dialamatkan kepadanya tersebut karena itu jelas ia berhak mengajukan gugatan.
- b. Kelompok kedua adalah orang atau Badan Hukum Perdata yang dapat disebut sebagai pihak ketiga yang berkepentingan yang meliputi:
  1. Individu-individu yang merupakan pihak ketiga yang berkepentingan, mereka itu merasa terkena kepentingannya secara tidak langsung oleh keluarnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara yang sebenarnya dialamatkan kepada orang lain;
  2. Organisasi - organisasi kemasyarakatan (pencinta lingkungan) sebagai pihak ketiga dapat merasa berkepentingan, karena keluarnya suatu Keputusan Tata Usaha Negara itu dianggapnya bertentangan dengan tujuan-tujuan yang mereka perjuangkan sesuai dengan anggaran dasarnya.
- c. Kelompok ketiga adalah Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang lain, namun Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara tidak memberikan hak kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.

Mengenai Tergugat, dijelaskan dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yakni Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan kepadanya yang digugat oleh orang atau badan hukum perdata.<sup>16</sup>

Dalam Pasal 1 angka 8 Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui, yang dapat menjadi Tergugat haruslah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan pemerintahan dan mempunyai kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang menjadi obyek gugatan.<sup>17</sup>

Riawan Tjandra mendefinisikan bahwa istilah Peradilan Tata Usaha Negara dapat didefinisikan sebagai keseluruhan proses atau aktivitas hakim tata usaha negara yang didukung oleh seluruh fungsionaris pengadilan dalam melaksanakan fungsi mengadili baik di Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara maupun di Mahkamah Agung. Istilah Pengadilan dapat didefinisikan sebagai lembaga yang melaksanakan peradilan.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup>Indoharto, "Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara", Pusataka Sinar Harapan, 1996, hlm.17.

<sup>16</sup>Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>17</sup>Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>18</sup>Riawan Tjandra, "Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa", Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm.15.

Prajudi Atmosudirjo mendefinisikan Peradilan Administrasi Negara adalah setiap bentuk penyelesaian dari suatu perbuatan (pejabat, instansi) Administrasi Negara yang dipersoalkan oleh warga masyarakat, instansi masyarakat (perusahaan, yayasan, perhimpunan, dan sebagainya) atau sesama instansi pemerintah.<sup>19</sup>

Menurut Sjachran Basah, Peradilan Administrasi dibagi menjadi dua, yakni Peradilan Administrasi Murni dan Peradilan Administrasi Semu. Adapun yang menjadi ciri dari Peradilan Administrasi Murni yaitu :<sup>20</sup>

1. Yang memutus sengketa tersebut adalah hakim;
2. Penelitian terbatas pada "*rechtsmatigheid*" keputusan administrasi;
3. Hanya dapat meniadakan keputusan administrasi atau apabila perlu memberikan berupa uang (ganti rugi) tetapi tidak membuat keputusan lain yang menggantikan keputusan administrasi yang pertama;
4. Terikat pada pertimbangan fakta - fakta dan keadaan pada saat diambilnya keputusan administrasi dan atas itu dipertimbangkan "*rechtsmatigheid*" nya;
5. Badan yang memutuskan itu tidak tergantung, atau bebas dari pengaruh badan - badan lain apapun juga.

Mengenai ciri Peradilan Administrasi Semu menurut Sjachran Basah yaitu:<sup>21</sup>

1. Yang memutuskan perkara adalah instansi yang hierarkis lebih tinggi (dalam suatu jenjang secara vertikal) atau lain daripada yang memberikan putusan pertama;
2. Meneliti "*doelmatigheid*", dan "*rechtsmatigheid*" dari keputusan administrasi;
3. Dapat mengganti, merubah atau meniadakan keputusan administrasi yang pertama;
4. Dapat memperhatikan perubahan-perubahan keadaan sejak saat diambilnya keputusan, bahkan juga dapat memperhatikan perubahan yang terjadi selama prosedur berjalan;
5. Badan yang memutus dapat dibawah pengaruh badan lain, walaupun merupakan badan di luar hierarkhi.

Dalam simposium Peradilan Tata Usaha Negara pada kesimpulannya dijelaskan bahwa "Peradilan Semu (*administratieve beroep*) belum menjamin proses yudisial yang murni dan obyektif, mengingat hal itu masih berlangsung dalam susunan pejabat eksekutif, dan oleh karena itu pula maka *administratieve beroep* belum merupakan Peradilan Tata Usaha Negara yang sesungguhnya." Dalam penelitian ini Peradilan Tata Usaha Negara yang dimaksud adalah Peradilan Administrasi Murni yang diselenggarakan langsung oleh Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>22</sup>

Dengan demikian, sebagai perwujudan konsep negara hukum Peradilan Tata Usaha Negara mempunyai peranan yang menonjol, yaitu sebagai lembaga pengawas (kontrol) terhadap jalannya fungsi eksekutif, lebih khusus lagi terhadap tindakan Pejabat Tata Usaha Negara supaya tetap berada dalam koridor aturan hukum. Sementara, disisi lainnya ia sebagai wadah untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup>Prajudi Atmosudirjo, "Administrasi Negara", Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.21

<sup>20</sup>Sjachran Basah, "*Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*", Alumni, Bandung, 1997, hlm. 64

<sup>21</sup>*Ibid*, hlm.70

<sup>22</sup> M. Hadin Muhjad,"*Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*", Akademika Pressindo, Jakarta, 1985, hlm.37.

<sup>23</sup>Paulus Effendi Lotulung, "*Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan* ,Salemba Humanika", 2013 Jakarta ,hlm.1.

## **2. Penegakan hukum hak milik atas tanah menjadi Hak Guna Usaha Dalam dengan diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara**

Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sesuai dalam jangka waktu paling lama 25 tahun guna perusahaan pertanian, perikanan atau peternakan.

HGU sendiri wajib didaftarkan dalam buku tanah pada Kantor Pertanahan. HGU terjadi karena penetapan pemerintah (sejak didaftarkan) di Kantor Pertanahan, dan sebagai tanda bukti hak, diberikan sertifikat hak atas tanah kepada pemegang HGU.

Dalam Putusan Nomor : 119/G/2018/PTUN-MDN Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, yang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara pada Tingkat Pertama dengan acara biasa yang dilangsungkan digedung yang telah ditentukan untuk itu di Jalan Bunga Raya No.18, Kelurahan Asam Kumbang, Kecamatan Medan Selayang, Kota Medan telah menjatuhkan putusan seperti tersebut dibawah ini, dalam perkara antara ; Perkumpulan Lembaga Swadaya Masyarakat Forum Kaum Tani Laucih Melawan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Deli Serdang.

Penggugat dinyatakan tidak di terima, maka sesuai ketentuan Pasal 110 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, kepada Penggugat dihukum untuk membayar semua biaya yang timbul dalam perkara.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 107 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Majelis Hakim hanya mempertimbangkan alat-alat bukti yang relevan dengan pertimbangan Putusan ini, dan terhadap alat bukti yang tidak relevan Majelis Hakim mengenyampingkannya, namun tetap terlampir sebagai bagian yang tidak terpisahkan dengan Putusan; Pasal-Pasal dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, dan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan lain yang bersangkutan; Mengadili Menerima Eksepsi Tergugat dan Tergugat II Intervensi;

HGU diberikan atas tanah yang luasnya paling sedikit 5 hektar. Jika luasnya 25 hektar atau lebih, maka harus memakai investasi modal yang layak dan teknik perusahaan yang baik sesuai dengan perkembangan zaman. Hak Guna Usaha dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Akan tetapi, tanah HGU tidak bisa menjadi SHM, lantaran kepemilikan tanah adalah milik negara. Sementara SHM bisa dikeluarkan apabila tanah adalah milik perorangan.

Dasar hukum HGU diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah ("PP 40/1996"), dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha ("Permen ATR 7/2017").

Sedangkan perkara pertanahan adalah perselisihan pertanahan yang penyelesaiannya dilaksanakan oleh lembaga peradilan atau putusan lembaga peradilan yang masih dimintakan penanganan perselisihannya di Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Pengertian sengketa tanah juga dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Negara Agrari/ KBPN Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Sengketa Pertanahan.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Natalia Runtuwene, "Pemberian Ganti Rugi terhadap Penguasaan Tanah tanpa Hak", *Jurnal Lex Privantum*, Vol. 2, No. 3 Agustus 2014

Menurut Rusmadi Murad, Pengertian sengketa tanah atau sengketa hak atas tanah, yaitu timbulnya sengketa hukum yang bermula dari pengaduan suatu pihak (orang atau badan) yang berisi keberatan-keberatan dan tuntutan hak atas tanah, baik terhadap status tanah, prioritas, maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.<sup>25</sup>

Sedangkan menurut Prof. Boedi Harsono, sengketa tanah adalah sengketa yang diakibatkan oleh dilakukannya perbuatan hukum atau terjadinya peristiwa hukum mengenai suatu bidang tanah tertentu. Agar tidak terjadi sengketa dalam melakukan suatu perbuatan hukum atau menerima akibat hukum dari suatu peristiwa hukum maka seseorang pertama-tama harus memahami apa yang disebut “tanah” dan ketentuan-ketentuan yang mengaturnya.<sup>26</sup>

Menurut Mudjion, ada beberapa faktor yang menyebabkan timbulnya sengketa tanah:<sup>27</sup>

- a. Peraturan yang belum lengkap
- b. Ketidaksiesuaian peraturan
- c. Pejabat pertanahan yang kurang tanggap terhadap kebutuhan dan jumlah tanah yang tersedia
- d. Data yang kurang akurat dan kurang lengkap
- e. Data tanah yang keliru
- f. Keterbatasan sumber daya manusia yang bertugas menyelesaikan sengketa tanah
- g. Transaksi tanah yang keliru
- h. Adanya penyelesaian dari instansi lain sehingga terjadi tumpang tindih kewenangan

Apabila telah dilakukan usaha untuk mencapai mufakat bagi para pihak dalam menyelesaikan suatu sengketa, namun tidak ditemukan suatu kesepakatan diantara kedua belah pihak maka para pihak yang bersangkutan dapat mengajukan masalahnya ke Pengadilan dengan mengajukan gugatan kepada pihak lawan.

Penyelesaian sengketa pertanahan melalui pengadilan merupakan bentuk penyelesaian sengketa dalam ruang lingkup hukum perdata, dimana pada intinya berisi tentang perbuatan melanggar hukum, dan ganti rugi. Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata) perbuatan melanggar hukum dan ganti rugi diatur dalam Pasal 1365 yang berbunyi bahwa, “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut” dalam hubungannya dengan penyelesaian ganti kerugian sebagai konsekuensi tanggung jawab atas perbuatan melanggar hukum.

Ketentuan Pasal 1365 ini erat terkait dengan Pasal 1243 yang menyatakan bahwa: “Penggantian biaya ganti rugi dan bunga karena terpenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai dalam memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah

---

<sup>25</sup> Rusmadi Murad, “*Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah*”, Alumni, Jakarta, 1991, hlm. 22

<sup>26</sup> Boedi Harsono, “*Sengketa-Sengketa Tanah serta Penanggulangannya*” Djambatan, Jakarta, 2005, hlm. 18

<sup>27</sup> Adhaper, “Tipologi Sengketa Tanah dan Penyelesaiannya”, *Jurnal Hukum Acara Perdata*, Vol. 1, No. 2 Juli 2015

dilampaukannya.”

Sedangkan kaitannya dalam pembuktian perlu di kemukakan Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah sesuatu hak orang, menunjuk pada suatu peristiwa diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.”

Penyelesaian melalui tata usaha Negara terkait dengan Keputusan Tata Usaha Negara yang menimbulkan Sengketa Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha Negara berdasarkan peraturan perundang- undangan yang berlaku yang bersifat:

1. Konkrit, artinya bahwa obyek yang diputuskan dalam keputusan tersebut itu tidak bersifat abstrak, tetapi berwujud, tertentu, atau dapat ditentukan.
2. Individual, artinya bahwa Keputusan Tata Negara itu tidak ditunjukan untuk umum, tetapi tertentu. Apabila yang di tuju lebih dari satu orang, maka tiap-tiap individu harus dicantumkan namanya dalam keputusan.
3. Final, artinya menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Sengketa Tata Usaha Negara diselesaikan dengan dua cara, yaitu :
  - a. Melalui Upaya Administrasi  
Merupakan prosedur yang dapat ditempuh seseorang atau badan hukum perdata apabila tidak puas terhadap suatu keputusan Tata Usaha Negara.
  - b. Melalui Gugatan  
Pihak-pihak yang berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara ada dua pihak, yaitu :
    - 1) Penggugat, yaitu seseorang atau badan hukum perdata yang dirugikan dengan dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh badan atau pejabat tata usaha negara baik di pusat atau daerah.
    - 2) Tergugat, yaitu badan atau pejabat tata usaha negara yang mengeluarkan keputusan berdasarkan wewenang yang ada padanya atau yang dilimpahkan padanya.<sup>28</sup>

Dalam Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diuraikan bahwa Gugatan adalah permohonan yang berisi tuntutan terhadap badan atau pejabat tata usaha negara dan diajukan ke pengadil untuk mendapatkan putusan.<sup>29</sup>

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara dapat dilakukan oleh Orang atau Badan Hukum Perdata seperti yang diuraikan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 yaitu Orang atau Badan Hukum Perdata yang merasa kepentingannya dirugikan oleh suatu Keputusan Tata Usaha Negara dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan itu dinyatakan batal atau tidak sah, dengan atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan atau rehabilitasi.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Supratman, "Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Agung, *Jurnal Ilmu Hukum Acara Perdata*, Vol. 1, No. 6 Agustus 2015.

<sup>29</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>30</sup> Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Dalam pengajuan gugatan juga dapat dilakukan dengan beberapa alasan. Saat sebelum perubahan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ada tiga alasan untuk dapat menggugat yang diuraikan dalam Pasal 53 ayat (2) yaitu:<sup>31</sup>

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut.
- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Mengenai alasan gugatan ini, Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa alasan menggugat pada dasarnya adalah persoalan keabsahan (*rechtsmatigheid*) dari suatu Keputusan Tata Usaha Negara. Keabsahan itu menyangkut wewenang, prosedur dan substansial.<sup>32</sup> Tiga hal tersebut diukur dengan peraturan tertulis dan/atau Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB). Dengan demikian sebetulnya alasan menggugat cukup dua yaitu:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan aturan perundang-undangan;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara tersebut bertentangan dengan Azas-Azas Umum Pemerintahan yang baik (AAUPB) (Rumusan Pasal 53 Ayat (2) tidak logis).

Setelah diadakan perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, maka ada dua alasan pokok untuk menggugat suatu Keputusan Tata Usaha Negara ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2004, dimana alasan - alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu :

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang di gugat itu bertentangan dengan Azas-Azas Umum Pemerintah yang baik.

Gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara sebagaimana ketentuan Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, hanya dapat diajukan dalam tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari. Ada 4 syarat dalam menentukan sejak kapan dapat mengajukan gugatan di Pengadilan Tata Usaha Negara yaitu:<sup>33</sup>

- a. Sejak diterima,
- b. Diumumkan,
- c. Diterbitkan dan,
- d. Diketahuinya keputusan badan atau pejabat Tata Usaha Negara.

---

<sup>31</sup>Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>32</sup>Philipus M. Hadjon, dkk. "*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*", UGM PRESS , Yogyakarta. 2019, hlm.330.

<sup>33</sup>Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Gugatan yang diajukan, hendaknya memenuhi syarat yang telah diuraikan dalam Pasal 56 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yaitu:<sup>34</sup>

1. Gugatan harus memuat:
  - a. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penggugat atau kuasanya;
  - b. Nama jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
  - c. Dasar gugatan dan hal yang dimintai diputuskan oleh pengadilan.
2. Apabila gugatan dibuat dan ditandatangani oleh seorang kuasa penggugat, maka gugatan harus disertai surat kuasa yang sah;
3. Gugatan sedapat mungkin juga disertai keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan oleh penggugat.

Menurut Martiman Prodjohamidjojo bahwa dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang tersebut memberikan petunjuk mengenai isi surat gugatan dan menetapkan adanya dua syarat yang wajib dipenuhi yaitu:<sup>35</sup>

1. Syarat formil memuat:
  - a. Nama, kewarganegaraan, tempat tinggal, dan pekerjaan penguat maupun kuasanya;
  - b. Nama jabatan, dan tempat kedudukan tergugat;
2. Syarat materil meliputi:
  - a. Dasar gugatan yaitu kejadian-kejadian atau hal-hal yang merupakan dasar tuntutan, jadi merupakan alasan adanya tuntutan itu (posita atau *fundamentum petendi*);
  - b. Tuntutan yaitu apa yang dituntut berupa tuntutan pokok dan tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Tidak setiap orang dapat bertindak sendiri untuk membela hak-haknya, dalam hal demikian ia dapat didampingi oleh kuasa. Pasal 56 ayat (2) tersebut memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada setiap orang untuk memberikan kuasa dalam pembelaan haknya atau kepentingannya itu.

Rumusan Pejabat Tata Usaha Negara dapat dilihat dari dua sudut yaitu:

1. Perundang-undangan, Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang - undangan adalah badan atau seseorang jika dalam melakukan tugas kewajibannya sebagai aparatur negara didasarkan pada ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini ketentuan-ketentuan yang merupakan landasan kewenangan pejabat tata usaha negara.
2. Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara, adalah jika kewenangan pejabat ada atau diadakan untuk menata hidup bersama, termasuk menyelesaikan persoalan-persoalan yang ia hadapi, tetapi hukum yang mengatur dan/atau menyelesaikan persoalan-persoalan itu tidak ada maka ia berwenang untuk mengambil keputusan dalam rangka kebijaksanaan tertinggi (top administrator).<sup>36</sup>

Menurut Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara bahwa Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat

---

<sup>34</sup>Pasal 56 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>35</sup>Martiman Prodjohamidjojo, "Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004", Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005), hlm.50-51.

<sup>36</sup>*Ibid.*, Hlm.31.

yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>37</sup>

Indroharto mengatakan bahwa apa saja dan siapa saja yang berdasarkan perundang-undangan yang berlaku, pada suatu saat melaksanakan suatu urusan pemerintahan, maka menurut undang-undang ini ia dapat dianggap berkedudukan sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.<sup>38</sup>

Wewenang menurut Indroharto dapat diperoleh secara:<sup>39</sup>

1. Atributif, yaitu apabila kewenangan itu diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Dan manakalah Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang secara atributif itu mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian disengketakan, maka yang harus digugat adalah Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang disebutkan dalam peraturan dasarnya telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif tersebut.
2. Delegasi, Ada kalanya wewenang atributif itu didelegasikan dari Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang lain. Jika Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memperoleh delegasi lalu mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian menjadi obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, maka Badan/Jabatan Tata Usaha Negara terakhir inilah yang menurut harus menjadi Tergugat.
3. Mandat, pelimpahan wewenang dapat juga terjadi atas dasar pemberian mandat. Pada mandat ini tidak terjadi perubahan baik hubungan hirarkis maupun pemilikan dan tanggung jawab wewenang yang diatur dalam peraturan dasarnya antara mandat (Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang melimpahkan mandat) dengan mandataris (Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang menerima tugas mandat). Apabila mandataris mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang kemudian disengketakan, maka seharusnya yang digugat adalah mandat bukan mandataris.

Dalam Pasal 4 Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara disebutkan bahwa "Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaku kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara".<sup>40</sup>

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.<sup>41</sup>

#### 1. Kompetensi Relatif

Kompetensi relatif suatu badan pengadilan ditentukan oleh batas daerah hukum yang menjadi kewenangannya. Suatu badan pengadilan dinyatakan berwenang untuk

---

<sup>37</sup>Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>38</sup>Indroharto (I), "*Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*",Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm.81.

<sup>39</sup>Indoharto,"*Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara* ",Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 1996, hlm.31-32.

<sup>40</sup>Pasal 4 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>41</sup>S.F.Marbun, "*Peradilan Tata Usaha Negara*", Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm.59.

memeriksa suatu sengketa apabila salah satu pihak sedang bersengketa (Penggugat/Tergugat) berkediaman disalah satu daerah hukum yang menjadi wilayah hukum pengadilan itu. Untuk Pengadilan Tata Usaha Negara, kompetensi relatifnya diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan:<sup>42</sup>

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

Adapun kompetensi yang berkaitan dengan tempat kedudukan atau tempat kediaman para pihak yang bersengketa yaitu Penggugat dan Tergugat diatur tersendiri

---

<sup>42</sup>Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

dalam Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang menyebutkan:<sup>43</sup>

1. Gugatan sengketa Tata Usaha Negara diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan tergugat.
  - a. Apabila tergugat lebih dari satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dan berkedudukan tidak dalam satu daerah hukum Pengadilan, gugatan diajukan kepada Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kedudukan salah satu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.
  - b. Dalam hal tempat kedudukan tergugat tidak berada dalam daerah hukum Pengadilan tempat kediaman penggugat, maka gugatan dapat diajukan ke Pengadilan yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat untuk selanjutnya diteruskan kepada Pengadilan yang bersangkutan.
  - c. Dalam hal-hal tertentu sesuai dengan sifat sengketa Tata Usaha Negara yang bersangkutan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, gugatan dapat diajukan kepada Pengadilan yang berwenang yang daerah hukumnya meliputi tempat kediaman penggugat.
  - d. Apabila penggugat dan tergugat berkedudukan atau berada di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di Jakarta.
  - e. Apabila tergugat berkedudukan di dalam negeri dan penggugat di luar negeri, gugatan diajukan kepada Pengadilan di tempat kedudukan tergugat.

Dengan ketentuan tersebut maka pada prinsipnya gugatan diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara di tempat kedudukan Tergugat, sedangkan yang bersifat eksepsional di Pengadilan Tata Usaha Negara tempat kedudukan Penggugat diatur kemudian setelah ada Peraturan Pemerintah, akan tetapi sampai sekarang ini Peraturan Pemerintah yang dimaksud belum ada sehingga belum dapat diterapkan.

## 2. Kompetensi Absolute

Kompetensi Absolute suatu badan pengadilan adalah kewenangan yang berkaitan untuk mengadili suatu perkara menurut obyek atau materi atau pokok sengketa. Adapun yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Beschi kking) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara.

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, sedangkan perbuatan Badan/Pejabat TUN lainnya baik perbuatan materil (*material daad*) maupun penerbitan peraturan (*regeling*) masing-masing merupakan kewenangan Peradilan Umum dan Mahkamah Agung Kompetensi Absolute Pengadilan Tata Usaha Negara diatur dalam Pasal 1 angka 10 Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yang menyebutkan bahwa Sengketa Tata Usaha Negara adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup>Pasal 54 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

<sup>44</sup>Pasal 1 angka 10 UU Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Adapun yang dimaksud dengan Keputusan Tata Usaha Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang - Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang di keluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku, yang bersifat konkrit, individual dan final sehingga menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dari rumusan pasal tersebut persyaratan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat menjadi obyek di Pengadilan Tata Usaha Negara meliputi:

1. Penetapan tertulis;
2. Dikeluarkan oleh badan/pejabat tata usaha negara ;
3. Berisi tindakan hukum tata usaha negara ;
4. Berdasarkan peraturan perundang - undangan yang berlaku;
5. Bersifat konkrit, individual dan final;
6. Menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Keenam persyaratan tersebut bersifat kumulatif, artinya untuk dapat dijadikan objek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara, Keputusan Tata Usaha Negara harus memenuhi keenam persyaratan tersebut. Selain itu kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara termasuk pula ketentuan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu dalam hal Badan/Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan suatu keputusan yang dimohonkan kepadanya sedangkan hal itu merupakan kewajibannya.

## **E. Penutup**

### **1. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, Perlindungan Hukum Hak Milik Atas Tanah Menjadi Hak Guna Usaha, Kompetensi Absolut dari Peradilan Tata Usaha Negara berarti hanya penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat konkrit, individual dan final. Konflik tanah hak milik menjadi Hak Guna Usaha yang merupakan bentuk persaingan yang sulit, konflik agraria adalah proses interaksi antara dua (atau lebih) atau kelompok yang masing-masing memperjuangkan kepentingannya atas objek yang sama, yaitu tanah dan objek lain yang terkait dengan tanah dalam perundang-undangan. Kedua, Penegakan Hukum Hak Milik Atas Tanah Menjadi Hak Guna Usaha Dengan Diterbitkannya Keputusan Tata Usaha Negara, obyek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara (Beschi kking) yang diterbitkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negaradilaksanakan dengan HGU diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah ("PP 40/1996"), dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengaturan dan Tata Cara Penetapan Hak Guna Usaha.

## 2. Saran

Berdasarkan kesimpulan maka terdapat beberapa saran yang disampaikan sebagai berikut: Pertama, Penguasaan dan pemilikan tanah dan perlindungan yang diberikan oleh Hukum Tanah Nasional kita kepada para pemegang hak atas tanah, sebagai hukum. Kedua, Peradilan Tata Usaha Negara hanya memiliki kompetensi untuk menguji keabsahan perbuatan tata usaha negara yang dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang diwujudkan oleh suatu keputusan tata usaha negara (beschikking).

### Daftar Pustaka

#### Buku :

Boedi Harsono, *“Sengketa-Sengketa Tanah serta Penanggulangannya”* Djambatan, Jakarta, 2005

Eko Sugitario dan Tjondro Tirtamulia, *“Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara”* Brillan Internasional, 2012

Indroharto (I), *“Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara”*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996

Indoharto, *“Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara”*, Pusataka Sinar Harapan, Jakarta, 1996

Martiman Prodjohamidjojo, *“Hukum Acara Pengadilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004”*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005

Maria S.W Sumardjono, *“Puspita Serangkum Masalah Hukum Agraria”*, Liberty, Yogyakarta, 1892

M. Hadin Muhjad, *“Beberapa Masalah Tentang Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia”*, Akademika Pressindo, Jakarta, 1985

Paulus Effendi Lotulung, *“Hukum Tata Usaha Negara Dan Kekuasaan ,Salemba Humanika”*, 2013 Jakarta

Prajudi Atmosudirjo, *“Administrasi Negara”*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994

Philipus M. Hadjon, dkk. *“Pengantar Hukum Administrasi Indonesia”*, UGM PRESS , Yogyakarta. 2019

Riawan Tjandra, *“Peradilan Tata Usaha Negara Mendorong Terwujudnya Pemerintahan Yang Bersih dan Berwibawa”*, Liberty, Yogyakarta, 2009

Rachmadi Usman, *“Pilihan Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan”*, PTitra Aditya Bakti, Bandung, 2003

Rusmadi Murad, *“Penyelesaian Sengketa Hukum atas Tanah”*, Mandar Maju, Bandung, 1991

Suyud Margono, *“ADR (Alternative Dispute Resolution) dan Arbitrase Proses*

*Pelebagaan dan Aspek Hukum*”, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000

Sjahan Basah, “*Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*”, Alumni, Bandung, 1997

S.F.Marbun, “*Peradilan Tata Usaha Negara*”, Liberty, Yogyakarta, 2003

**Artikel Jurnal :**

Adhaper,”Tipologi Sengketa Tanah dan Penyelesaiannya”, *Jurnal Hukum Acara Perdata*, Vol. 1, No. 2 Juli 2015

Jurnal Mahkamah, Edisi 11, Oktober 1996, M. Husnu Abadi, “*Keputusan Tidak Tertulis Sebagai Objek Sengketa Pada Peradilan Tata Usaha Negara*”

Natalia Runtuwene, “*Pemberian Ganti Rugi terhadap Penguasaan Tanah tanpa Hak*”, *Jurnal Lex Privantum*, Vol. 2, No. 3 Agustus 2014

Supratman,”Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Agung, *Jurnal Ilmu Hukum Acara Perdata*, Vol. 1, No. 6 Agustus 2015.

**Peraturan Perundang-Undangan :**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.