

**MASALAH PENGURANGAN LUAS OBJEK HAK GUNA USAHA OLEH BADAN
PERTANAHAN NASIONAL YANG DIAJUKAN PERMOHONAN PERPANJANGAN
OLEH PT. SUMBER SARI PETUNG KABUPATEN KEDIRI (STUDI KASUS
PUTUSAN PTUN NOMOR: 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT)**

Wiwin Febrianasari, Imam Koeswahyono, Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya

Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145, Telp (0341) 553898, Fax (0341) 566505

Email: wiwinfebriana7@gmail.com

ABSTRACT

Land dispute is a problem that has occurred in many regions. Like the land dispute between PT. Sumber Sari Petung and the community of Ngancar District, where the land was land use rights that would be extended by PT. Sumber Sari Petung is occupied by the community. PT. Sumber Sari Petung, who felt that he was aggrieved, made efforts to seek legal certainty and legal protection, namely by filing a lawsuit with the State Administrative Court regarding the issuance of the Decree of the Head of the National Land Agency Number 66/HGU/BPN/2000 which stated that the proposed land use rights were application for extension by PT. Sumber Sari Petung reduced the land object area of 250 hectares and then redistributed it to the community in Ngancar District, especially in Sugihwaras Village, Sempu Village and Babadan Village as landreform objects.

The research method in this study uses normative legal research and uses a case approach. The results of this study can be concluded that the consequence of the application for extension of the term of land use rights is that it can be granted and not granted, so that the decision of the State Administrative Court regarding the cancellation of Decree Number: 66/HGU/BPN/2000 concerning the Granting of Business Use Rights over Land located in Kediri Regency, East Java Province on December 18, 2000 becomes non-executable and the National Land Agency has the authority to redistribute land to the community.

Keywords : *Dispute the concession, Decree of the Head of the National Land Agency, State Administrative Court.*

ABSTRAK

Sengketa pertanahan merupakan suatu permasalahan yang sudah banyak terjadi di berbagai daerah. Seperti halnya sengketa pertanahan antara PT. Sumber Sari Petung dengan masyarakat Kecamatan Ngancar, dimana tanah Hak Guna Usaha yang akan diperpanjang masa jangka waktu oleh PT. Sumber Sari Petung diduduki oleh masyarakat. PT. Sumber Sari Petung yang merasa dirugikan melakukan upaya untuk mencari kepastian hukum dan perlindungan hukum yakni dengan cara menggugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara terkait dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 66/HGU/BPN/2000 yang berisi bahwa tanah Hak Guna Usaha yang diajukan permohonan perpanjangan oleh PT. Sumber Sari Petung dikurangi luas obyek tanahnya seluas 250 Ha dan selanjutnya akan di redistribusi kepada masyarakat di Kecamatan Ngancar khususnya di desa Sugihwaras, desa Sempu dan desa Babadan sebagai obyek *landreform*.

Metode penelitian dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dan menggunakan pendekatan kasus. Hasil dari penelitian ini dapat disimpulkan bahwa konsekuensi dari permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha yakni dapat dikabulkan dan tidak dikabulkan, sehingga keputusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara mengenai pembatalan Surat Keputusan Nomor: 66/HGU/BPN/2000 tentang Pemberian Hak Guna Usaha atas Tanah yang terletak di Kabupaten Kediri Propinsi Jawa Timur pada tanggal 18 Desember 2000 menjadi *non executable* dan Badan Pertanahan Nasional memiliki kewenangan untuk meredistribusikan tanah kepada masyarakat.

Kata Kunci : Sengketa HGU, Surat Keputusan BPN, PTUN.

A. PENDAHULUAN

Negara Indonesia dapat dikategorikan sebagai negara hukum. Secara konsitusional

sebagai negara hukum yang dapat diketahui dalam rumusan tujuan negara dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945



yaitu: melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta mewujudkan keadilan sosial. Secara normatif tujuan negara Republik Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mewujudkan keadilan sosial sesuai dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai ketentuan dasar “Hak Menguasai oleh Negara” yang mengatur mengenai dasar sistem perekonomian dan kegiatan perekonomian yang dikehendaki dalam negara Indonesia yang berkaitan dengan kesejahteraan dan keadilan sosial. Berdasarkan pemikiran tersebut, tujuan dari hak menguasai oleh negara atas sumber daya alam khususnya tanah ialah keadilan sosial dan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.¹

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dituangkan kedalam Pasal 2 Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menjelaskan pengertian hak menguasai sumber atas daya alam oleh negara, yaitu sebagai berikut:

1. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;
2. Hak menguasai dari negara tersebut dalam ayat (1) Pasal ini memberikan wewenang untuk:
 - a). Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - b). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;

c). Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan, dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur;
4. Hak menguasai dari negara tersebut, pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.²

Tanah merupakan suatu faktor penting dalam kehidupan suatu masyarakat, terlebih-lebih dilingkungan masyarakat Indonesia yang sebagian besar penduduknya menggantungkan kehidupan dari tanah.³

Tanah dalam wilayah Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sumber daya alam utama, bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa sepanjang masa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata. Maka tanah adalah untuk diusahakan atau digunakan untuk kebutuhan nyata. Sehubungan dengan itu penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharaannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, dengan tetap mempertahankan kelestarian

²Nia Kurniati, **Hukum Agraria Sengketa Pertanian Penyelesaian Melalui Arbitrase dalam Teori dan Praktik**, Refika Aditama, Bandung, 2016, hlm 41

³Penjelasan Umum Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

¹Umar Said Sugiharto, Suratman, dan Noorhudha Muchsin, **Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi**, Setara Press, Malang, 2015, hlm 1

kemampuannya dalam mendukung pembangunan yang berkelanjutan.⁴

Tanah dalam pengertian hukum adalah permukaan bumi sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria sebagaimana dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104 untuk selanjutnya dalam penelitian ini disebut dengan UUPA. Bagi kehidupan manusia, tanah mempunyai peranan yang sangat penting, karena secara kodrati selama-lamanya terdapat hubungan langsung antara manusia dengan tanah.⁵

Hubungan antara manusia dengan tanah diijelmakan dalam realita terdapatnya perbuatan manusia yang berwujud mempergunakan dan mengusahakan tanah. Dalam penggunaan dan pengusahaan tanah bagi kehidupan manusia, tanah memberikan berbagai nilai bagi manusia (*multiple value*), yaitu sedikitnya terdapat 4 (empat) nilai, yang meliputi nilai sosial, ekonomi, budaya dan religius.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakilinya. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.⁶

Berdasarkan wewenang negara yang bersumber pada hak menguasai tanah oleh negara yang diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Pokok-Pokok Agraria, di mana negara berwenang untuk menentukan dan memberikan bermacam-macam hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum.⁷

Badan hukum merupakan pendukung hak dan kewajiban, sama seperti manusia pribadi. Sebagai pendukung hak dan

kewajiban, dia dapat mengadakan hubungan bisnis dengan pihak lain.⁸

Sebagaimana yang termuat dalam Pasal 21 UUPA, menyebutkan bahwa badan hukum tidak dapat mempunyai hak milik. Namun dikecualikan menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah menetapkan bahwa hanya badan-badan hukum tertentu yang mempunyai hak milik yaitu bank-bank yang didirikan oleh negara, koperasi pertanian, badan-badan keagamaan, dan badan-badan sosial. Selain badan hukum yang disebutkan dalam peraturan pemerintah tersebut, negara memberikan hak atas tanah sebatas hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.

Seperti halnya yang terjadi di Kabupaten Kediri, badan hukum yang terdapat di Kabupaten Kediri tepatnya di Kecamatan Ngancar yaitu PT. Sumber Sari Petung. Perseroan Terbatas tersebut merupakan suatu badan hukum yang bergerak dibidang pertanian. Sehingga berdasarkan peraturan yang berlaku suatu badan hukum yang tidak didirikan oleh negara hanya dapat mempunyai hak atas tanah berupa hak guna usaha.

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan suatu tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Sedangkan tanah negara adalah tanah yang tidak dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah, sehingga negara mempunyai wewenang untuk memberikan hak atas tanah tersebut kepada seseorang ataupun beberapa orang secara bersama-sama atau suatu badan hukum.

Berdasarkan kronologi perkara yang terdapat dalam putusan Pengadilan Tata Usaha Negara dengan nomor register perkara 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT, bahwa PT. Sumber Sari Petung melakukan permohonan perpanjangan jangka waktu hak guna usaha kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional dan telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

⁴Nia Kurniati, *op.cit.* hlm 35

⁵*Ibid*, hlm 1

⁶*Ibid*, hlm 10

⁷Nia Kurniati, *op.cit.* hlm 49

⁸Abdulkadir Muhammad, **Hukum Perusahaan Indonesia**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm 101



Adapun beberapa persyaratan yang sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 ialah:

1. Hak guna usaha dapat diperpanjang atas permohonan pemegang hak, jika memenuhi syarat:
 - a. Tanahnya masih diusahakan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat dan tujuan pemberian hak tersebut;
 - b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak; dan
 - c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak.

PT. Sumber Sari Petung mengajukan permohonan perpanjangan masa jangka waktu hak guna usaha Kepala Badan Pertanahan Nasional pada tanggal 8 Juli 1998 terhadap tanah di 3 (tiga) desa, yaitu Desa Sugihwaras, Desa Sempu dan Desa Babadan. Permohonan tersebut telah mendapat persetujuan dari Bupati Kabupaten Kediri dengan diterbitkannya Surat Bupati Kepala Daerah Tingkat II Kediri pada tanggal 2 April 1998 dengan Nomor: 593.4/077/421/1998, perihal: keputusan perpanjangan HGU.

Kemudian oleh Badan Pertanahan Nasional permohonan perpanjangan jangka waktu yang diajukan oleh PT. Sumber Sari Petung tersebut dikabulkan, namun dikurangi objek luas bidang tanahnya seluas 250 ha dengan menerbitkan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 66/HGU/BPN/2000 tentang Pemberian Hak Guna Usaha atas Tanah yang terletak di Kabupaten Kediri Propinsi Jawa Timur pada tanggal 18 Desember 2000.

Penerbitan Surat Keputusan tersebut menimbulkan konflik dan PT. Sumber Sari Petung mengklaim menderita kerugian atas luas tanah yang dikurangi tersebut. Kemudian PT. Sumber Sari Petung mengajukan gugatan terhadap Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 66/HGU/BPN/2000 kepada Pengadilan Tata Usaha Negara.

Gugatan yang dilakukan oleh PT. Sumber Sari Petung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional terhadap Surat Keputusan yang dikeluarkan tersebut di menangkan oleh Pengadilan Tata Usaha

Negara dengan amar yang berisi pembatalan Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 66/HGU/BPN/2000. Namun, Badan Pertanahan Nasional tidak dapat melaksanakan putusan tersebut dengan alasan bahwa tanah yang dimohonkan perpanjangan hak guna usaha oleh PT. Sumber Sari Petung yang terletak di Desa Sugihwaras, Desa Sempu dan Desa Babadan diduduki oleh warga setempat.

Sehingga berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka permasalahan yang dikaji adalah *pertama* : Apa yang menjadi dasar hukum pertimbangan hakim untuk membatalkan Surat Keputusan Nomor: 66/HGU/BPN/2000 tentang Pemberian Hak Guna Usaha atas Tanah di Kabupaten Kediri yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional? *Kedua* : Apa dasar hukum Badan Pertanahan Nasional tidak melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT?

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Jenis penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dikonsepsikan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku orang. Dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan penelitian yaitu pendekatan kasus (*case Approach*). Menggunakan sumber bahan hukum primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang dapat membantu dalam menganalisa dan memahami permasalahan dalam penelitian ini, serta bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Teknik penelusuran bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Teknik analisis bahan hukum dengan menggunakan metode penafsiran (interpretasi) yakni interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis.

C. PEMBAHASAN

1. **Dasar hukum pertimbangan hakim untuk membatalkan Surat Keputusan Nomor: 66/HGU/BPN/2000 tentang Pemberian Hak Guna Atas Tanah di**

Kabupaten Kediri yang dikeluarkan Oleh Badan Pertanahan Nasional

Kebijakan umum pengelolaan pertanahan merupakan penjabaran Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat yang diimplementasikan ke dalam Pasal 2 UUPA yang mengatur mengenai Hak menguasai dari negara yang memberi wewenang kepada negara, yang dilaksanakan oleh Pemerintah untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Pasal 4 ayat (1) UUPA menyatakan : “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum”. Tanah yang diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang dengan hak-hak yang disediakan oleh UUPA, untuk digunakan atau dimanfaatkan. Hak-hak atas tanah yang dimaksud kemudian dijabarkan dalam Pasal ayat 16 (1) UUPA.

Penyelenggaraan pengelolaan tanah khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan penguasaan dan hak-hak atas tanah diperlukan lembaga pendaftaran tanah untuk memberikan kepastian hukum antara pemegang hak dengan tanah, peralihan hak tanah, hak tanggungan atas tanah serta peralihan hak tanggungan. Selain itu pendaftaran tanah merupakan sumber informasi untuk membuat keputusan dalam pengelolaan pertanahan baik dalam penataan penguasaan,

kepemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah. Sampai saat ini UUPA masih merupakan landasan hukum untuk menyelenggarakan pengelolaan pertanahan di Indonesia.

Sedasar dengan hal tersebut, Pasal 19 ayat (1) UUPA memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum. Adapun lingkup kegiatan pendaftaran tanah adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut
- c. Pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Amanat Pasal 19 UUPA tersebut kemudian diimplementasikan untuk pertamakalinya dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 (selanjutnya disebut PP No. 10 Tahun 1961) dan kemudian diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997), yang sampai saat ini menjadi dasar kegiatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia.

Kegiatan pendaftaran tanah oleh Pemerintah tersebut diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai instansi pemerintahan di bidang pertanahan. BPN dipimpin oleh seorang kepala yang mempunyai tugas memimpin BPN sesuai tugas dan fungsi BPN serta membina aparatur BPN agar berdaya guna dan berhasil guna, menentukan kebijakan teknis pertanahan sesuai peraturan perundang-undang yang berlaku dan membina serta melaksanakan kerja sama di bidang pertanahan dengan lembaga pemerintah lainnya baik di pusat maupun di daerah.

Penetapan keputusan yang diterapkan oleh Kepala BPN merupakan tindakan hukum publik, sehingga agar tidak menimbulkan kerugian bagi pemegang hak atas tanah atau pihak terkait lainnya, keputusan itu harus memperhatikan norma terhadap setiap

tindakan administratif negara sebagaimana diatur dalam Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AAUPB) yang telah mendapatkan pengakuan serta penerapannya dalam penyelenggaraan pemerintah serta proses Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Kepala BPN memperoleh kewenangan secara delegasi dari Presiden selaku Kepala Pemerintahan untuk mengeluarkan berbagai peraturan yang bersifat mengatur serta berwenang pula untuk mendelegasikan lagi sebagian wewenangnya kepada pejabat lain yang secara struktural merupakan bawahan Kepala BPN. Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di propinsi dan Kantor Pertanahan di kabupaten/kota sebagai instansi vertikal BPN yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala BPN. Pembentukan Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan itu adalah dalam kerangka asas dekonsentrasi yang pada prinsipnya BPN membagi kewenangan urusan pertanahan yang merupakan urusan Pemerintah Pusat agar tidak terkonsentrasi di pusat dan bukan dalam kerangka desentralisasi berkaitan dengan daerah otonomi.

Keberadaan peradilan tata usaha negara di Indonesia merupakan perwujudan salah satu pilar negara hukum. Karena itu, dalam rangka menunjukkan tekad negara untuk mewujudkan perlindungan hak asasi manusia dan hak warga negara dari tindakan administrasi negara, dibentuklah peradilan administrasi melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2014 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disingkat UU PTUN).

Tujuan pembentukan peradilan tata usaha negara selalu terkait dengan falsafah negara yang dianutnya.⁹ Indonesia sebagai negara demokrasi, keberadaan peradilan tata usaha memiliki tujuan memberikan perlindungan hukum kepada rakyat

dengan porsi yang seimbang antara kepentingan individu di satu sisi dan kepentingan bersama dalam masyarakat di sisi yang lain. Karena itu, tujuan pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia juga memiliki dimensi keseimbangan tersebut, yaitu sebagaimana keterangan pemerintah pada saat pembahasan rancangan undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, sebagai berikut (Pidato kenegaraan Pemerintah pada Sidang Paripurna DPR RI mengenai RUU PTUN tanggal 29 April 1986) :

- a. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak rakyat yang bersumber dari hak-hak individu;
- b. Memberikan perlindungan terhadap hak-hak masyarakat yang didasarkan kepada kepentingan bersama dari individu yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Eksistensi peradilan administrasi sebagai perwujudan dari prinsip negara hukum memiliki dua tujuan utama, yaitu:

- a. Berfungsi sebagai pengawas atau kontrol yuridis terhadap tindakan pemerintah (*judicial control*),
- b. Berfungsi untuk melindungi hak individu dan warga masyarakat dari tindakan pemerintahan yang melanggar hukum.

Fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah untuk mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan dan penyalahgunaan wewenang pemerintah dari apa yang telah ditetapkan (*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*represif*).¹⁰ Ditinjau dari hal tersebut, fungsi pengawasan dapat dirumuskan sebagai berikut:

- a. Mencegah dan menindak segala bentuk penyimpangan tugas-tugas pemerintahan dari yang telah digariskan;
- b. Menghindari atau mengoreksi kekeliruan, baik yang disengaja atau tidak dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

⁹ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 20.

¹⁰ Diana K. Halim dalam S.F. Marbun, *Ibid*, hlm. 78.

Pengawasan yang dilakukan oleh pengadilan administrasi secara *preventif* lebih mengedepankan aspek non hukum, yakni bahwa keberadaan peradilan administrasi secara tidak langsung akan mencegah perbuatan pemerintah yang bertentangan dengan hukum. Keberadaan peradilan administrasi secara tidak langsung akan mempengaruhi budaya hukum pejabat tata usaha negara untuk lebih cermat dan berhati-hati dalam melakukan perbuatan hukum. Sedangkan dalam fungsi pengawasan atau kontrol yuridis secara *repressif (control a posteriori)*, keberadaan peradilan administrasi akan dapat memberikan sanksi melalui putusannya terhadap perbuatan pemerintah yang melawan hukum dan merugikan rakyat.¹¹

Dalam kaitannya dengan permohonan pemberian hak atas tanah, maka penerbitan SKPH atau penolakannya oleh BPN sebagai badan pemerintah di bidang pertanahan yang berisikan keputusan/ketetapan pejabat/badan pemerintah yang dianggap dilakukan secara melawan hukum dan merugikan rakyat maka, merupakan obyek yang dapat diuji dihadapan pengadilan tata usaha untuk membuktikan terjadi pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang pemerintah.

Dengan memperhatikan putusan PTUN nomor : 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT yang dijadikan dasar hakim dalam memutuskan dibatalkannya Surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor : 66/HGU/BPN/2000 ialah :

Menurut 53 ayat (2) UU PTUN menyebutkan:

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Berdasarkan ketentuan di atas, alasan Penggugat sebagai dasar gugatannya disebutkan bahwa Penggugat

mengajukan gugatan karena obyek sengketa melanggar Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Akan tetapi AAUPB yang mana yang dilanggar Penggugat tidak menjelaskan lebih lanjut. Justru dalam pertimbangan hukum majelis hakim disebutkan: Majelis Hakim berpendapat dan berkeyakinan menurut hukum Tergugat pada waktu menerbitkan Surat Keputusan obyek sengketa *a quo* telah melanggar AAUPB khususnya *Asas Kepastian Hukum*, karena terhadap klaim dari masyarakat terhadap obyek sengketa aquo belum ada penyelesaiannya secara hukum tetapi Tergugat tetap akan meredistribusikan sisa tanah Hak Guna Usaha Penggugat seluas 250 Ha kepada para petani.

Pertimbangan hukum majelis hakim yang menyatakan bahwa Kepala BPN melanggar asas kepastian hukum. Pelanggaran asas kepastian hukum lebih tepat diterapkan pada KTUN yang telah memberikan hak, tidak akan dicabut kembali oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan, meskipun keputusan itu memiliki cacat atau kekurangan. Jika hak yang dimiliki oleh seseorang sewaktu-waktu dapat dicabut oleh badan atau pejabat yang memberikan hak itu, akan menimbulkan berbagai kerugian yang mungkin timbul, yaitu penerima hak tidak dapat menikmati haknya secara aman dan tenteram; penerima hak akan mengalami kerugian jika haknya sewaktu-waktu dapat dicabut karena tidak ada kepastian hukum, serta kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah akan hilang karena tidak konsistensi dalam tindakan pemerintah atau pejabat tata usaha negara.

Adapun faktanya KTUN yang disengketakan tidak mencabut hak, karena status tanah tersebut telah kembali menjadi tanah negara. Artinya BPN tidak mencabut HGU tersebut, akan tetapi karena jangka waktu HGU telah berakhir sehingga BPN sebagai instansi pemerintah di bidang pertanahan dan merupakan representasi negara memiliki kewenangan meredistribusikan tanah bekas HGU tersebut yang didasari pertimbangan dari

¹¹*Ibid*, hlm 21

Kepala Kanwil BPN, Panitia Pemeriksa Tanah (B) dan surat Bupati.

Dengan demikian peneliti berpendapat, pelanggaran asas kepastian hukum tidak tepat diterapkan pada kasus di atas, karena adanya niat dari pemerintah dalam hal ini BPN untuk meredistribusikan tanah bekas hak yang telah hapus bukanlah bentuk pelanggaran tetapi justru merupakan pelaksanaan pemerataan pemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam Reforma Agraria dan dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.

2. **Pertimbangan Hukum Badan Pertanahan Nasional Tidak Melaksanakan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor: 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT**

Keberadaan peradilan tata usaha yang berfungsi menjalankan pengawasan eksternal terhadap tindakan pejabat/badan pemerintah agar tindakan yang dilakukan pejabat/badan pemerintahan dilakukan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tidak terjadi penyalahgunaan wewenang yang diberikan kepada pejabat/badan pemerintahan tersebut.

KTUN merupakan salah satu bentuk dari tindakan pejabat/badan pemerintahan atas pejabat tata usaha negara. KTUN merupakan obyek yang dapat diuji melalui pengadilan tata usaha negara (PTUN). Dalam Pasal 53 ayat (1) dan (2) UU PTUN telah mengatur mengenai syarat mengajukan gugatan dan dasar-dasar atau alasan-alasan yang dapat digunakan untuk menggugat KTUN.

PTUN setelah memeriksa dan mempertimbangkan alasan-alasan gugatan serta tangkisan dari Tergugat dengan memperhatikan alat bukti dan keterangan saksi-saksi akan diperoleh fakta hukum di persidangan yang akan menjadi dasar untuk memutus sengketa tata usaha negara. PTUN menurut UU PTUN mempunyai kewenangan untuk menyatakan tidak sah dan membatalkan KTUN dengan atau tanpa ganti rugi dan rehabilitasi dan dapat disertai kewajiban bagi pejabat yang menerbitkan KTUN dihukum untuk menerbitkan KTUN

baru sesuai isi putusan Majelis Hakim PTUN.

Hakim dalam PTUN hanya bertugas sampai dengan memberikan putusan. Pelaksanaan eksekusi putusan hakim PTUN masih tergolong sulit dilaksanakan karena kontrol terhadap pelaksanaan putusan PTUN juga masih rendah. Hal tersebut disebabkan beberapa hal, yaitu:

a. **Kriteria Putusan Yang Dapat Di Eksekusi**

Hakim PTUN tidak memasukkan suatu unsur penting dalam amar putusannya yang justru diperlukan dalam eksekusi. Misal perintah pencabutan keputusan yang telah dinyatakan batal atau juga karena tidak jelasnya pertimbangan dan amar putusan yang memberi kewajiban bagi tergugat. Misalnya juga perintah penerbitan keputusan yang baru tanpa mempertimbangkan sebelumnya apakah penggugat telah memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk digunakan tergugat sebagai dasar menerbitkan keputusan. Hal ini akan menimbulkan kesulitan bagi tergugat untuk melaksanakan perintah pengadilan, karena keputusan yang diperintahkan untuk diterbitkan belum memenuhipersyaratan.

b. **Adanya Prinsip *Self Respect***

Prinsip *self respect* merupakan kesadaran pejabat/badan tata usaha negara untuk melaksanakan putusan PTUN atas inisiatif sendiri berdasarkan *political will* pemerintah. Sehingga diperlukan pengawasan oleh lembaga perwakilan rakyat untuk mengawasi sikap pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya.

c. **Kewenangan Untuk Menerbitkan KTUN**

KTUN hanya boleh diterbitkan atau dibatalkan oleh pejabat/badan yang diberi kewenangan, sehingga sekalipun atasan dari pejabat itu selama tidak mempunyai kewenangan, maka tidak dapat menerbitkan atau membatalkan KTUN. Sehingga

mengakibatkan kebuntuan terhadap pelaksanaan eksekusi putusan PTUN.

d. Keterbatasan Kewenangan Hakim

Hakim tidak memiliki kewenangan untuk menerbitkan sendiri KTUN baru sebagaimana putusan yang dijatuhkan. Karena pada prinsipnya hakim (pengadilan) sebagai lembaga yudikatif tidak boleh menjalankan fungsi eksekutif, sehingga tugas untuk mencabut KTUN dan atau menerbitkan KTUN baru hanya dapat dibatalkan dan atau diterbitkan KTUN baru oleh pejabat yang berwenang.

Berdasarkan surat Nomor: 108/SBPT/VIII/98/E tanggal 8 Juli 1998 yang dibuat oleh PT. Sumber Sari Petung telah mengajukan permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Usaha atas nama PT. Perkebunan Sumber Sari Petung kepada BPN. Tanggapan atau respon atas permohonan tersebut selanjutnya setelah dilakukan pemeriksaan dan penelitian oleh BPN diterbitkan SKPH No. 66/HGBU/BPN/2000 tanggal 18 Desember 2000.

Materi/isi SKPH tersebut disamping memuat untuk mengabulkan sebagian permohonan yang diajukan dan menolak sebagian lainnya, juga berisikan kewajiban-kewajiban yang masih harus dipenuhi pemohon dengan dikabulkannya sebagian permohonan. Akan tetapi kewajiban yang disyaratkan di dalam SKPH sampai batas waktu yang diberikan tidak dipenuhi oleh pemohon, sehingga SKPH menjadi batal. Alasan pemohon tidak memenuhi karena keberatan mengenai luas tanah yang disetujui, sehingga mengirimkan surat keberatan. Akan tetapi karena PMNA/KBPN No. 9/1999 tidak mengatur mengenai keberatan diterbitkannya SKPH sehingga surat keberatan pemohon tidak mendapat respon dari BPN. Lewatnya batas waktu yang diberikan yang mewajibkan pemohon untuk memenuhi persyaratan yang dimuat dalam SKPH tersebut, menjadikan batal dengan sendirinya.

Sedangkan gugatan diajukan kepada PTUN setelah SKPH batal.

Dengan demikian PTUN Jakarta menguji suatu KTUN yang sudah batal dan tidak berlaku. Hal-hal yang menyebabkan putusan PTUN tidak dapat dilaksanakan salah satunya sebagaimana diuraikan pada huruf a di atas, mengenai perintah pencabutan KTUN yang sudah batal serta perintah untuk menerbitkan KTUN baru. Tentunya hal tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh BPN terutama menerbitkan KTUN baru yang beralaskan KTUN yang sudah menjadi batal. Kecuali Pemohon mengajukan permohonan baru kepada BPN.

D. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan tersebut diatas, maka dapat disimpulkan :

1. Pelanggaran asas kepastian hukum yang disebutkan dalam pertimbangan majelis hakim tidak tepat untuk diterapkan pada sengketa pertanahan selain tanah juga dengan objek gugatan Surat Keputusan Badan Pertanahan Nasional Nomor: 66/HGU/BPN/2000 , karena adanya niat dari pemerintah dalam hal ini BPN untuk meredistribusikan tanah bekas hak yang telah hapus bukanlah bentuk pelanggaran tetapi justru merupakan pelaksanaan pemerataan pemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam Reforma Agraria dan dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat.
2. PTUN Jakarta menguji suatu KTUN yang sudah batal dan tidak berlaku. Hal-hal yang menyebabkan putusan PTUN tidak dapat dilaksanakan salah satunya ialah bahwa perintah penerbitan keputusan yang baru tanpa mempertimbangkan sebelumnya apakah penggugat telah memenuhi persyaratan yang diperlukan untuk digunakan tergugat sebagai dasar menerbitkan keputusan. Hal ini akan menimbulkan kesulitan bagi tergugat untuk melaksanakan perintah pengadilan, mengenai perintah pencabutan KTUN yang sudah batal serta perintah untuk menerbitkan KTUN baru. Tentunya hal tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh BPN terutama menerbitkan KTUN baru yang beralaskan KTUN yang sudah menjadi batal. Kecuali Pemohon

mengajukan permohonan baru kepada BPN.

E. DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Abdulkadir Muhammad, Hukum Perusahaan Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.

Nia Kurniati, Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaian Melalui Arbitrase dalam Teori dan Praktik, Refika Aditama, Bandung, 2016.

SF. Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia, UII Press, Yogyakarta, 2003.

Umar Said Sugiharto, Suratman, dan Noorhudha Muchsin, Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra dan Pasca Reformasi, Setara Press, Malang, 2015.

Peraturan Perundang-Undangan :

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 56 Prp 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian;
- Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti Kerugian;
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah;
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2014 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;