

**DASAR HUKUM BADAN PERTANAHAN NASIONAL TIDAK
MELAKSANAKAN PUTUSAN PENGADILAN TATA USAHA
NEGARA NOMOR: 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT**

Wiwin Febrianasari

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145
Email: wiwinfebriana7@gmail.com

Imam Koeswahyono

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145

Supriyadi

Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jl. M.T. Haryono 169 Malang 65145

Abstrak

Sengketa pertanahan merupakan suatu permasalahan yang sudah banyak terjadi di berbagai daerah. Mengenai sengketa pertanahan, dapat dilihat dari adanya penyebab mendasar yakni ketimpangan kepemilikan dan penguasaan sumber-sumber agraria. 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, sehingga masalah ini menjadi berlarut-larut diantara kedua belah pihak. 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 redistribusikan 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 metode 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*.

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

Abstract

Land dispute is a problem that has occurred in many regions. Regarding land disputes, it can be seen from the fundamental cause, namely inequality in ownership and control of agrarian resources. 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, so that this problem became a protracted between the two parties. 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.

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

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

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

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 pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta sekaligus terselenggara perlindungan hukum bagi rakyat banyak, dengan tetap mempertahankan kelestarian 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 selamanya terdapat hubungan langsung antara manusia dengan tanah.⁵

Hubungan antara manusia dengan tanah diwujudkan 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.

Tanah juga merupakan simbol sosial dalam masyarakat, di mana penguasaan terhadap sebidang tanah melambangkan pula nilai kehormatan, kebanggaan dan keberhasilan pribadi, sehingga secara ekonomi, sosial dan budaya, tanah yang dimilikinya menjadi sumber kehidupan, simbol identitas, hak kehormatan dan martabat penduduknya.

Tanah yang dimaksud di sini bukan mengatur tanah dalam segala aspeknya, melainkan hanya mengatur salah satu aspeknya, yaitu tanah

²Nia Kurniati, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan 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

⁴Nia Kurniati, *op.cit.* hlm 35

⁵*Ibid*, hlm 1

dalam pengertian yuridis yang disebut dengan hak-hak penguasaan atas tanah.⁶

Hak penguasaan atas tanah berisi serangkaian wewenang kewajiban, dan atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang dihaki. Sesuatu yang boleh, wajib, atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriterium atau tolak ukur pembeda di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. 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.⁷

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.⁸

Badan hukum merupakan pendukung hak dan kewajiban, sama seperti manusia pribadi. Sebagai pendukung hak dan kewajiban, dia dapat mengadakan hubungan bisnis dengan pihak lain.⁹

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.

⁶Urip Santoso (1), *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 73.

⁷*Ibid*, hlm 10

⁸Nia Kurniati, *op.cit.* hlm 49

⁹Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm 101

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.

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.

METODE PENELITIAN

Penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan terencana yang digunakan dengan menggunakan metode ilmiah, yang bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran ataupun ketidakbenaran dari suatu gejala atau hipotesa yang ada.¹⁰ Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan metode penelitian hukum normatif.

PEMBAHASAN

Menurut Pasal 55 UU PTUN disebutkan bahwa “Gugatan dapat diajukan hanya dalam tenggang waktu sembilan puluh hari terhitung sejak saat diterimanya atau diumumkannya Keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara”. Penentuan batas waktu mengajukan gugatan tersebut dalam kerangka memberikan kepastian hukum. Oleh karena itu batasan waktu tersebut bersifat mutlak.

Obyek sengketa yang berupa KTUN atas SKPH HGU No. 66/HGU/BPN/2000 yang diterbitkan tanggal 18 Desember 2000. Atas diterbitkannya obyek sengketa KTUN tersebut, subyek hukum dalam KTUN yaitu PT. Sumber Sari Petung kemudian mengajukan keberatan tertulis dengan surat tanggal 22 Desember 2000, artinya dalam waktu 4 (empat) hari setelah diterbitkannya obyek sengketa, subyek hukum dalam KTUN sudah menerima dan mengetahui obyek sengketa.(vide Poin 15 Dasar dan Alasan Gugatan). Sehingga berdasarkan surat keberatan bertanggal 22 Desember 2000, maka 90 (sembilan puluh) hari atau 3 (tiga) bulan gugatan dinyatakan daluarsa sebagaimana ketentuan Pasal 55 UU PTUN adalah tanggal 22 Maret 2001. Sedangkan gugatan baru diajukan pada tahun 2004.

Alasan ketidaktahuan Penggugat selaku pemegang saham PT. Sumber Sari Petung, seharusnya tidak dapat diterima majelis hakim. Karena subyek hukum dalam obyek sengketa adalah PT. Sumber Sari Petung yang menyatakan telah menerima bahkan telah mengajukan surat keberatan terhadap obyek sengketa. Dalam hal Penggugat sebagai pemegang saham

¹⁰Suratman dan Phillips Dillah, Metode Penelitian Hukum, Alfabeta, Bandung, 2015, hlm 34.

beralasan tidak mendapat pemberitahuan dari Direksi PT. Sumber Sari Petung, hal tersebut merupakan kelalain Direksi dalam memberikan laporan pertanggungjawaban kepada pemegang saham. Kelalain Direksi tersebut tidak menyebabkan ketentuan Pasal 55 UU PTUN menjadi tidak berlaku atau tidak dapat dilaksanakan.

Dalam jawaban (eksepsi) Tergugat, disinggung mengenai gugatan yang diajukan Penggugat adalah akal-akalan dalam mensiasati ketentuan daluarsa menurut Pasal 55 UU PTUN, akan tetapi jawaban (eksepsi) Tergugat tersebut diabaikan oleh majelis hakim. Berdasarkan hal tersebut peneliti berpendapat bahwa Majelis Hakim PTUN justru mengabaikan prinsip kepastian hukum terkait daluarsa penuntutan sebagaimana diatur Pasal 55 UU PTUN. Di satu sisi Majelis Hakim menyatakan Tergugat melanggar asas kepastian hukum, di sisi lain Majelis Hakim juga lalai terhadap asas kepastian hukum mengenai batasan waktu mengajukan gugatan (daluarsa). Apabila Majelis Hakim berpedoman pada Surat Edaran Mahkamah Agung No. 2 Tahun 1991. Justru SEMA No. 2/1991 tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai daluarsa penuntutan KTUN.

Sebagaimana diuraikan di atas, pemberian hak atas tanah diajukan melalui permohonan tertulis dari pihak yang memerlukan tanah kepada instansi BPN. Dalam hal permohonan disetujui maka diterbitkan SKPH disertai syarat-syarat yang harus dipenuhi pemohon. Apabila permohonan tidak disetujui maka diberikan keputusan penolakan disertai alasan-alasan penolakannya.

Dalam sengketa tata usaha pada kasus di atas, Kepala BPN telah menjalankan kewajibannya sebelum menerbitkan SKPH, dengan terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari Kepala Kanwil BPN, Panitia Tim Pemeriksa Tanah (B) serta adanya surat dari Bupati, agar tanah seluas 250 ha yang telah hapus haknya didistribusikan kepada masyarakat sekitar. Berdasarkan pertimbangan tersebut serta berdasarkan kewenangan yang dimiliki Kepala BPN untuk menetapkan dan menegaskan meredistribusikan tanah bekas HGU yang telah hapus kepada masyarakat serta pelaksanaannya diserahkan kepada Bupati selaku Kepala Pemerintahan Daerah untuk meredistribusikan tanah bekas HGU tersebut kepada masyarakat di sekitar.

Alasan penolakan karena status tanah HGU yang telah berakhir dan kembali menjadi tanah yang dikuasai oleh negara serta terhadap tanah tersebut hendak dijadikan obyek land reform dan didistribusikan kepada masyarakat yang memenuhi persyaratan, merupakan alasan yang memiliki dasar hukum yang kuat.

Tergugat (Kepala BPN) dalam memberikan jawaban (eksepsi) juga tidak konsisten, di satu sisi alasan penolakan pemberian/ perpanjangan HGU untuk tanah seluas 250 ha sebagaimana pada bagian menimbang huruf d dan

f SKPH disebutkan tanah ditelantarkan dan tanah seluas 250 ha akan didistribusikan kepada masyarakat. Akan tetapi di sisi lain yaitu dalam jawaban pokok perkara angka 10, yang disampaikan dalam persidangan menyampaikan "...terhadap proses pemberian hak atas tanah yang masih atau sedang sengketa ditangguhkan sampai ada penyelesaiannya dan upaya penyelesaian terhadap klaim masyarakat atas tanah seluas 250 ha ditangguhkan sampai terdapat penyelesaian atas permasalahannya".

Inkonsistensi tersebut menimbulkan pertanyaan, sebenarnya apa alasan yang mendasari penolakan tersebut, apakah karena unsur ditelantarkan dan adanya niat pemerintah (dalam hal ini melalui BPN) yang hendak meredistribusikan ataukah karena adanya sengketa. Sehingga jawaban dalam persidangan tersebut kemudian dijadikan dasar bagi majelis hakim untuk menyatakan bahwa terjadinya sengketa yang merupakan sengketa kepemilikan harus diselesaikan melalui pengadilan negeri.

Apabila Tergugat (Kepala BPN) konsisten antara bagian menimbang huruf f pada SKPH dengan jawaban angka 10 dalam persidangan, bahwa alasan penolakan pemberian HGU untuk tanah seluas 250 ha, adalah disebabkan :

- 1) status haknya telah hapus
- 2) berdasarkan penelitian sebagian tanah diterlantarkan
- 3) akan dijadikan obyek *land reform* yang berasal dari bekas HGU serta hendak didistribusikan kepada masyarakat.

Tentunya tidak akan menimbulkan pertanyaan, karena pembaruan agraria atau *land reform* dan redistribusi tanah bekas HGU merupakan amanat konstitusi dan UUPA, yang kewenangan penetapannya diberikan kepada BPN.

Terhadap dua alasan penolakan yang saling bertentangan tersebut, Majelis Hakim justru menjadikan alasan adanya sengketa sebagai pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dalam memberikan putusan, dengan mengabaikan niat negara/pemerintah dalam mendukung reforma agraria sebagaimana amanat konstitusi (Pasal 33 UUD 1945). Terlepas adanya niat dari pemerintah untuk menjadikan tanah negara bekas HGU yang disengketakan menjadi obyek *land reform* dan didistribusikan kepada rakyat yang memenuhi persyaratan karena adanya unsur terjadi sengketa antara PT. Sumber Sari Petung dengan masyarakat di sekitar tanah itu, akan tetapi menurut hukum (*de jure*) status hak atas tanah yang berstatus HGU itu telah berakhir saat SKPH diterbitkan. Sehingga pemerintah melalui BPN atas pertimbangan Tim Pemeriksa Tanah dan surat Bupati Kediri, memiliki kewenangan untuk melakukan pembaruan agraria terhadap tanah yang langsung dikuasai negara.



Penetapan dalam SKPH yang berisi mengabulkan sebagian permohonan (seluas 404,92 ha) dan menolak sebagian lainnya (seluas 250 ha) merupakan kewenangan yang dijalankan dengan memperhatikan AAUPB yang lain, yaitu asas kemanfaatan dan asas kepentingan umum. Redistribusi tanah terhadap tanah bekas HGU diharapkan memberikan manfaat bagi kepentingan umum yang lebih besar yaitu pemerataan dalam mengusahakan dan memanfaatkan tanah negara. Seharusnya Majelis Hakim juga menguji kewenangan BPN dalam penerbitan SKPH yang menjadi obyek sengketa dengan memperhatikan asas kemanfaatan dan kepentingan umum tersebut.

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.

Majelis hakim PTUN dalam memeriksa perkara tersebut melakukan pengujian terhadap KTUN yang menjadi obyek sengketa sejak saat KTUN tersebut diterbitkan (*ex tunc*). Pengujian *ex tunc* adalah pengujian yang

dilakukan oleh hakim peradilan administrasi hanya terbatas pada fakta-fakta atau keadaan hukum pada saat KTUN yang disengketakan itu diterbitkan.¹¹ Akibat hukum pada pengujian *ex tunc* adalah KTUN batal demi hukum (*nietig van rechtwege*).

Apabila merujuk pada ketentuan Pasal 53 ayat (2) UU PTUN Perubahan Pertama, yang membagi alasan-alasan yang dapat digunakan dalam mengajukan gugatan, yaitu :

- a. KTUN yang digugat bertentangan dengan peraturan perundang-undang yang berlaku.

Pada alasan ini, KTUN yang digugat adalah mengenai keabsahan KTUN yang meliputi aspek wewenang, aspek prosedur dan aspek substansi¹². Berdasarkan hukum suatu KTUN yang tidak memenuhi atau bertentangan ketiga aspek tersebut, maka KTUN menjadi tidak sah dari semula sehingga berakibat KTUN batal demi hukum. Pelanggaran terhadap alasan ini dapat dilakukan pengujian dengan asas *ex tunc* yang bersifat retroaktif (berlaku surut).

- b. KTUN yang digugat bertentangan dengan AAUPB

Pada alasan ini, KTUN yang digugat dan diuji mengenai adanya pembatalan ini adalah penyalahgunaan wewenang yang bertentangan dengan AAUPB. Alasan gugatan dilakukan dengan pengujian yang dilakukan tidak terikat pada fakta dan keadaan hukum pada saat keputusan itu dikeluarkan. Jadi perubahan fakta dan perubahan keadaan hukum turut dipertimbangkan.

Apabila KTUN tersebut dibatalkan/dinyatakan tidak sah maka akibat hukum yang ditimbulkan oleh KTUN tersebut dianggap sah sampai dinyatakan batal (*vernietigbaar*).

Berdasarkan alasan-alasan gugatan tersebut, Majelis Hakim melakukan pengujian dengan asas *ex tunc* dengan menguji saat diterbitkannya KTUN (retroaktif) sebagaimana ketentuan Pasal 53 ayat (2) huruf a, padahal terdapat fakta dan keadaan hukum bahwa pada saat gugatan diajukan, KTUN yang digugat sudah batal. Akan tetapi pertimbangan hukum yang dipergunakan dalam memberikan putusan adalah alasan yang diatur dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b.

Dengan demikian Majelis Hakim PTUN Jakarta nomor 131/G.TUN/2004/PTUN-JKT, yang memutus perkara tidak konsisten dalam antara alasan gugatan, pertimbangan hukum dan isi putusan, bahkan putusan tersebut dikuatkan ditingkat banding dan kasasi dengan mengambil alih pertimbangan pengadilan tingkat pertama. Padahal apabila Majelis Hakim

¹¹SF. Marbun, Peradilan Administrasi dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 79-80.

¹²Penjelasan Pasal 53 ayat (2) huruf a UU No. 5 Tahun 1986

konsisten, alasan gugatan yang diajukan adalah dalam kerangka Pasal 53 ayat (2) huruf b, seharusnya pengujiannya dilakukan secara *ex nunc* dengan memperhatikan fakta dan keadaan hukum bahwa pada saat gugatan diajukan, KTUN yang digugat sudah batal sehingga dapat diputuskan gugatan tidak dapat diterima atau *niet ontvankelijke verklaard* (NO), karena obyek sengketa sudah tidak memiliki kekuatan hukum.

Kepastian Hukum Eksekusi Putusan

Sengketa KTUN yang diuraikan di atas, telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*) sejak putusan kasasi dibacakan. BPN selaku pihak yang dikalahkan dalam sengketa tersebut, apabila merasa tidak puas terhadap isi putusan tentunya masih dimungkinkan untuk mengajukan upaya hukum luar biasa dengan mengajukan peninjauan kembali. Akan tetapi upaya hukum luar biasa melalui peninjauan kembali, menurut Pasal 66 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung yang menyatakan: “Permohonan Peninjauan Kembali tidak menangguhkan atau menghentikan pelaksanaan putusan pengadilan”.

Oleh karena itu demi tercapainya kepastian hukum, terutama pihak yang dimenangkan dalam perkara tersebut, maka putusan harus segera dilaksanakan. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 14 PMNA/KBPN No. 9/1999 dinyatakan:

“Pembatalan hak atas tanah adalah pembatalan keputusan pemberian hak atas tanah atau sertifikat hak atas tanah karena keputusan tersebut mengandung cacat hukum administrasi dalam penerbitannya atau untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap”.

Berdasarkan ketentuan di atas, BPN berkewajiban untuk melaksanakan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Jika dengan ketentuan Pasal 116 UU PTUN (oleh karena putusan pada tingkat kasasi dijatuhkan pada tahun 2008, maka UU PTUN Perubahan Pertama yang menjadi pedoman dalam menjalankan eksekusi). Menurut Pasal 116 ayat (1) UU PTUN Perubahan Pertama, sebagaimana diuraikan di atas berlaku dengan sendirinya dalam waktu 4 (empat) bulan setelah putusan berkekuatan hukum tetap, atas perintah Ketua Pengadilan pada tingkat pertama.

Yang menjadi permasalahan, secara *de facto* BPN tidak dapat melaksanakannya (*non executable*) putusan PTUN dengan alasan yuridis teknis dan yuridis normatif.

- a. Yuridis teknis

Permohonan perpanjangan HGU yang diajukan, harus memenuhi data yuridis terkait kelengkapan permohonan dan data teknis terkait kondisi di lapangan. Secara prosedur BPN berwenang meneliti kelengkapan data yuridis dan melakukan penelitian lapangan sebagai data teknis. Dari hasil penelitian di lapangan, ditemukan sebagian tanah tidak dikelola dengan baik dan pengerjaan diserahkan kepada pihak, artinya sebagian tanah HGU diterlantarkan oleh pemohon.

Menurut ketentuan peraturan perundang-undangan, BPN memiliki kewenangan untuk menyatakan tanah diterlantarkan dan berwenang pula untuk melakukan penolakan permohonan perpanjangan HGU dengan alasan tanah diterlantarkan. Alasan tanah diterlantarkan mengakibatkan bekas pemegang HGU tidak berhak atas uang ganti rugi sebagaimana diatur dalam Pasal 29 ayat (3) PMNA/KBPN No. 9/1999. Agar tidak terjadi kewenangan dalam menyatakan tanah diterlantarkan, maka penetapan tanah terlantar sebagai alasan penolakan dapat diuji dan menjadi obyek sengketa KTUN. Dengan demikian secara yuridis teknis, dari hasil penelitian di lapangan didapati bahwa tanah diterlantarkan sehingga ditolak permohonan yang seluas 2.500.000 m².

Sedangkan kewenangan untuk melakukan penelitian di lapangan sebagai persyaratan teknis, sehingga didapati keputusan bahwa sebagian tanah diterlantarkan, bukan merupakan kewenangan yang disengketakan sehingga tidak duji dengan mengajukan gugatan keberatan kepada PTUN pada saat batas waktu belum terlewati.

b. Yuridis normatif

Diterbitkannya SKPH sebagai tanggapan atas permohonan perpanjangan HGU yang diajukan Pemohon, yang didalamnya memuat kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi pemohon dalam batas waktu tertentu. Lewatnya batas waktu untuk memenuhi kewajiban, berakibat hukum SKPH menjadi batal.

Secara *de facto*, lalainya Pemohon untuk memenuhi kewajiban di dalam SKPH berakibat hukum SKPH menjadi batal dan tidak berlaku. Yang mengandung pengertian secara yuridis normatif, SKPH sejak diterbitkan adalah sah dan mempunyai kekuatan hukum sampai dengan menjadi batal dengan sendirinya karena tidak dipenuhi kewajiban di dalamnya.

Sedangkan di dalam amar putusan yang menghukum BPN untuk menerbitkan SKPH baru yang luasnya sesuai permohonan, padahal dengan telah terbitnya SKPH maka permohonan dimaksud telah berakhir fungsinya.

Artinya putusan yang dikaji menimbulkan kebingungan antara kedudukan BPN sebagai instansi pemerintah di bidang pertanahan yang dalam menjalankan kewenangannya harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sah atau BPN harus menabrak ketentuan



perundang-undangan demi melaksanakan putusan pengadilan, yang ternyata memuat pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) dan amar putusannya yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Putusan pengadilan tata usaha negara yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, justru menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty/onrechtszekerheids*). Akan tetapi BPN sebagai pihak yang dihukum untuk menerbitkan KTUN baru seharusnya tidak boleh mengabaikan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum walupun tidak memungkinkan dilaksanakan oleh BPN.

BPN seharusnya mengajukan upaya hukum dengan meminta penetapan dari pengadilan negeri, bahwa putusan PTUN tersebut *non executable*. Apabila upaya meminta penetapan *non executable* oleh pengadilan negeri dikabulkan, maka gugur sudah kewajiban BPN untuk melaksanakan putusan PTUN. Apabila ditolak, maka SKPH baru sesuai putusan yang tidak dilaksanakan oleh BPN, akan mengakibatkan penerbitan SKPH sesuai putusan dianggap ditolak oleh BPN berdasarkan asas fiktif negatif yang dianut UU PTUN Perubahan pertama. Penolakan penerbitan SKPH baru sesuai putusan PTUN sebagai penerapan asas fiktif negatif, merupakan obyek sengketa KTUN baru.

Kedudukan Hukum Tanah Bekas HGU Pasca Putusan Pengadilan Berkekuatan Hukum Tetap

Terhadap sengketa tata usaha negara yang dikaji di atas, setelah putusan pengadilan memiliki kekuatan hukum, ternyata tidak dilanjutkan dengan eksekusi (upaya paksa) karena berbagai sebab dan alasan sebagaimana uraian di atas, sehingga tanah bekas HGU tersebut menjadi tanah negara.

Selanjutnya PT. Sumber Sari Petung melalui surat tertanggal 23 September 2011 mengajukan **permohonan pembaharuan HGU**. Terhadap permohonan pembaruan HGU yang diajukan tersebut, setelah dilakukan pemeriksaan data yuridis dan data fisik tanah, selanjutnya Kepala BPN menerbitkan surat Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 19/HGU/BPN RI/2012. Di dalam bagian menimbang huruf c angka 2) dari SKPH yang baru disebutkan bahwa PT. Sumber Sari Petung selaku Pemohon dan bekas pemegang HGU **secara sukarela** telah menyerahkan tanah seluas \pm 250 ha kepada negara dan akan mengelola tanah seluas 397 ha yang diuraikan dalam surat Kepala Dinas Perkebunan Propinsi Jawa Timur tanggal 25 Nopember 2011 nomor 525/3125/114.5/2011.

Dengan diterbitkannya SKPH baru atas permohonan dari bekas pemegang yaitu PT. Sumber Sari Petung, maka sengketa tata usaha telah

mendapat penyelesaian walaupun tidak sesuai dengan amar putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

KESIMPULAN

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.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. Teori Dan Aliran Penafsiran Hukum Tata Negara, Inhilco, Jakarta, 2006
- Kurniati, Nia. Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaian Melalui Arbitrase Dalam Teori Dan Praktik, Refika Aditama, Bandung, 2016
- Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2011
- Muhammad , Abdulkadir. Hukum Dan Penelitian Hukum, Citra Aditya Abadi, Bandung, 2004.
- Muhammad , Abdulkadir. Hukum Perusahaan Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010,
- Salim Hs Dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi, Pt. Raja Grafindo, Jakarta, 2013.
- Santoso, Urip. Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2008
- Sf. Marbun, Peradilan Administrasi Dan Upaya Administratif Di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Sugiharto, Umar Said, Suratman, Dan Noorhudha Muchsin. Hukum Pengadaan Tanah: Pengadaan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum Pra Dan Pasca Reformasi, Setara Press, Malang, 2015
- Supriadi. Hukum Agraria, Sinar Grafika, Jakarta, 2016
- Suratman Dan Phillips Dillah, Metode Penelitian Hukum, Alfabeta, Bandung, 2015



Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-
Pokok Agraria

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 Atas
Undang-Undang 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak
Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional
Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan
Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan