

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Setiap negara hukum menghendaki segala tindakan atau perbuatan pemerintah harus mempunyai dasar hukum yang jelas atau ada dasar legalitasnya, baik berdasarkan hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Dengan kata lain, pada negara hukum menyatakan bahwa hukumlah yang menjadi faktor penentu bagi keseluruhan dinamika kehidupan sosial, ekonomi, politik di suatu negara. Dalam lapangan administrasi negara dikenal dengan asas tindakan pemerintah berdasarkan atas hukum “*wet maghtied van bestuur*”. Keabsahan negara memerintah berdasarkan konsepsi kenegaraan, karena negara memiliki kekuasaan atau kedaulatan tertinggi lembaga yang tidak memihak, tidak berpihak, berdiri diatas semua golongan masyarakat dan mengabdikan pada kepentingan umum.<sup>1</sup>

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membawa perubahan dalam kehidupan ketatanegaraan, termasuk dalam pelaksanaan kekuasaan kehakiman. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 24 ayat (2) bahwa “kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan badan-badan peradilan yang berada dibawahnya yaitu dilingkungan peradilan

---

<sup>1</sup> Yuslim, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm.1-2

umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Salah satu badan yang disebutkan dalam amandemen tersebut adalah Peradilan Tata Usaha Negara, yang memiliki fungsi kontrol yuridis dan memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat dan pejabat administrasi negara itu sendiri, demi terwujudnya pemerintahan yang baik dan berwibawa.

Peradilan Tata Usaha Negara mengadili sengketa dalam bidang tata usaha negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang perubahan kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang selanjutnya disebut UU PTUN, yang merumuskan 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.

Dari Pasal tersebut dapat diketahui bahwa tolak ukur subyek sengketa tata usaha negara adalah orang (individu) atau badan hukum perdata dengan badan atau pejabat tata usaha negara. Pangkal sengketa tata usaha negara adalah akibat dikeluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN). Menurut Ridwan Tjandra Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa

antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul akibat adanya tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak warga.<sup>2</sup>

Salah satu sengketa yang diadili dalam peradilan tata usaha negara adalah sengketa pertanahan yang berkaitan dengan adanya suatu KTUN. Tanah merupakan karunia dari Tuhan Yang Maha Esa kepada umat manusia dimuka bumi. Tanah menjadi kebutuhan dasar manusia. Sejak lahir sampai meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan. Secara kosmologis, tanah adalah tempat manusia tinggal, tempat bekerja dan hidup, tempat darimana mereka berasal, dan akan kemana pula mereka pergi. Dalam hal ini tanah mempunyai dimensi ekonomi, sosial, kultural, politik dan ekologis.<sup>3</sup>

Kewajiban negara dalam memberikan jaminan agar tanah dapat dimanfaatkan oleh segenap masyarakat salah satunya diwujudkan dengan pemberian hak atas tanah kepada warga negara. Hak atas tanah merupakan salah satu dari hak warga negara yang diakui dan dilindungi oleh negara. Hal ini karena tanah memiliki nilai yang tinggi dilihat dari kacamata apapun, termasuk kacamata sosiologi, antropologi, psikologi, politik, militer, dan ekonomi.<sup>4</sup> 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 digunakan

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, hlm. 20

<sup>3</sup> Bernhard Limbong, *Politik Pertanahan*, Pustaka Margaretha, Jakarta, 2014, hlm.1

<sup>4</sup> Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, KPG (Kepustakaan Populer Gramedia), Jakarta, 2014. hlm. 1

untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.<sup>5</sup>

Hak atas tanah yang mengalami perkembangan yang sangat pesat adalah Hak Guna Usaha. Hal ini disebabkan perkembangan dunia usaha yang semakin pesat, seiring dengan adanya kebijakan pemerintah mengembangkan dunia usaha di “agrobisnis” dan “agroindustri”, maka salah satu persyaratan yang harus tersedia adalah adanya tanah yang luas untuk mendukung lokasi usaha tersebut.<sup>6</sup>

Pasal 28 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa, Hak Guna Usaha (HGU) adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara, baik untuk usaha pertanian, perikanan, atau peternakan. Selanjutnya Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menetapkan, Jangka waktu HGU adalah minimal 25 tahun, untuk perusahaan-perusahaan tertentu dapat diberikan jangka waktu maksimal sampai 35 tahun. HGU dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 25 tahun.

Berdasarkan Pasal 4 PP Nomor 40 Tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, tanah yang dapat diberikan Hak

---

<sup>5</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 10

<sup>6</sup> Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012. hlm. 112

Guna Usaha adalah tanah negara. Dalam hal tanah yang akan diberikan dengan HGU itu adalah tanah negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian HGU dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan statusnya sebagai kawasan hutan. Sedangkan pemberian HGU atas tanah yang telah dikuasai hak tertentu baru dapat dilaksanakan setelah terselesainya pelepasan hak atas tanah tersebut sesuai dengan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal diatas tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu terdapat tanaman dan/atau bangunan milik pihak lain yang keberadaannya berdasarkan alas hak yang sah, pemilik bangunan dan tanaman tersebut diberi ganti kerugian yang dibebankan pada pemegang Hak Guna Usaha baru.

Dalam ketentuan Pasal 1 angka 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar mengatakan bahwa terhadap tanah yang sudah diberikan hak oleh negara berupa Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, dan Hak Pengelolaan, atau dasar penguasaan atas tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya disebut sebagai Tanah Terlantar.

Pengertian Tanah Terlantar harus dibedakan dengan pengertian Tanah yang diindikasikan Terlantar. Menurut Pasal 1 angka 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar, yang dimaksud dengan Tanah yang diindikasikan Terlantar adalah tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan, atau tidak dimanfaatkan sesuai

dengan keadaannya atau sifat dan tujuan pemberian hak atau dasar penguasaannya yang belum dilakukan identifikasi dan penelitian. Perbedaan keduanya terletak pada telah atau tidaknya dilakukan identifikasi dan penelitian terhadap suatu tanah yang tidak diusahakan, tidak dipergunakan atau tidak dimanfaatkan sesuai dengan keadaan atau sifat dan tujuan pemberian haknya tersebut, sehingga sebelum adanya penetapan suatu tanah dalam kondisi diatas suatu tanah tidak bisa dikatakan Tanah Terlantar melainkan masih berstatus Tanah yang diindikasikan tanah Terlantar.

Permasalahan mengenai penertiban tanah terlantar semakin kompleks dengan banyaknya benturan kepentingan berbagai pihak atas tanah. Tidak jarang pemerintah dan aparat penegak hukum yang mempunyai kekuasaan melakukan kesewenangan serta tidak jarang dalam mengambil keputusan hukum mengakibatkan kepentingan masyarakat dirugikan.

Seperti sengketa penertiban Tanah Terlantar terhadap Hak Guna Usaha yang dihaki sebuah Perusahaan perkebunan yaitu PT. Agrosari Merapi di Kabupaten Pasaman Barat melawan Bupati Pasaman Barat. Sengketa ini berawal dari Keputusan Bupati Pasaman Barat No.525/1898/BUP-PASBAR tentang Penghentian Operasional PT. Agrosari Merapi di Kabupaten Pasaman Barat pada tanggal 03 Oktober 2011. Keputusan Bupati Pasaman Barat tersebut dikeluarkan berdasarkan dugaan bahwa PT. Agrosari Merapi telah menelantarkan Tanah Hak Guna Usaha seluas 3.160 ha yang terletak di Desa Sungai Janiah, Kecamatan Talamau, Kabupaten Pasaman Barat, sehingga mengakibatkan berkurangnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Pasaman Barat. Akibat dikeluarkannya

Keputusan Bupati Pasaman Barat tersebut, PT. Agrosari Merapi sebagai pemegang Hak Guna Usaha tidak dapat lagi mengusahakan, menggunakan dan memanfaatkan tanah Hak Guna Usaha tersebut sesuai peruntukannya yaitu perkebunan sehingga menyebabkan investasi yang telah ditanamkan menjadi berantakan.

Menurut PT. Agrosari Merapi, Bupati Pasaman Barat tidak mempunyai wewenang untuk menyatakan tanah Hak Guna Usaha atas nama PT. Agrosari Merapi sebagai Tanah Terlantar, karena bertentangan dengan Pasal 17 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar yang menetapkan bahwa Tanah Terlantar ditetapkan oleh Kepala BPN atas usulan dari Kepala Kantor Wilayah. Disisi lain Bupati Pasaman Barat beralasan bahwa Surat No.525/1898/BUP-PASBAR adalah bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, melainkan adalah surat biasa yang masih memerlukan persetujuan.

Berdasarkan sengketa yang terjadi antara PT. Agrosari Merapi dengan Bupati Pasaman Barat dibidang penertiban tanah terlantar, maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul : **"PENYELESAIAN SENGKETA TATA USAHA NEGARA DALAM PENERTIBAN TANAH TERLANTAR TERHADAP HAK GUNA USAHA DI KABUPATEN PASAMAN BARAT (Studi Kasus Perkara TUN No.30/G/2011/PTUN-PDG)."**

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang diuraikan diatas maka permasalahan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam Penertiban Tanah Terlantar Terhadap Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Barat?
2. Apa kendala yang timbul dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam Penertiban Tanah Terlantar Terhadap Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Barat?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam Penertiban Tanah Terlantar Terhadap Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Barat.
2. Untuk mengetahui kendala yang timbul dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam Penertiban Tanah Terlantar Terhadap Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Barat.





#### D. Manfaat Penelitian

Dari diadakannya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis, yaitu :

##### 1. Manfaat Teoritis

a. Penelitian bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap rumusan masalah dalam penelitian. Sehingga dapat diketahui bagaimana tata cara dan prosedur penyelesaian sengketa hak guna usaha. Serta penelitian ini juga bermanfaat dalam memberikan kontribusi pemikiran demi menunjang perkembangan dalam khazanah ilmu hukum.

b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan tentang apa kendala yang timbul dalam proses penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara dalam Penertiban Tanah Terlantar Terhadap Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Barat. Selain itu juga dapat mengetahui bagaimana proses penyelesaian sengketa penertiban tanah terlantar terhadap hak guna usaha dan dapat menemukan solusi yang tepat untuk menanganinya.

##### 2. Manfaat Praktis

Dengan dilakukannya penelitian ini dapat memberikan informasi dan menambah pengetahuan bagi setiap orang yang ingin mengetahui lebih banyak mengenai peran Pengadilan Tata Usaha Negara terutama dalam

hal-hal yang menyangkut penyelesaian sengketa penertiban Tanah Terlantar terhadap Hak Guna Usaha.

## E. Metode Penelitian

Fungsi metode penelitian adalah alat untuk mengetahui sesuatu masalah yang akan diteliti, baik ilmu-ilmu sosial, ilmu hukum, maupun ilmu-ilmu lainnya.<sup>7</sup>

### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah bersifat yuridis sosiologis yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta yang ada di lapangan.<sup>8</sup> Berdasarkan pendekatan masalah yang bersifat yuridis sosiologis tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang Penyelesaian Sengketa Tata Usaha Negara dalam Penertiban Tanah Terlantar Terhadap Hak Guna Usaha di Kabupaten Pasaman Barat (Studi Kasus Perkara Tata Usaha Negara Nomor No.30/G/2011/PTUN-PDG).

---

<sup>7</sup> Prof. Dr. H. Zainuddin Ali, MA, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2011), hlm. 22.

<sup>8</sup> Bambang Sugono, 1996, *Metode penelitian Hukum*, Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 72

## 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu :

### a. Data Primer

Data penelitian yang diperoleh langsung melalui wawancara dan survei lapangan berkaitan dengan perilaku masyarakat.<sup>9</sup> Dalam hal ini data di peroleh melalui wawancara dengan Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Padang, dan pihak yaitu PT.Agrosari Merapi selaku Pihak Penggugat dan Bupati Pasaman Barat selaku Pihak Tergugat.

### b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh secara tidak langsung, yaitu dari bahan dokumentasi dan bahan tertulis.

a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang mengikat seperti peraturan Perundang-undangan dan yurisprudensi yang digunakan dalam penelitian. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer terdiri dari :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang-Undang No 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

---

<sup>9</sup>Zainudin Ali, *Op.cit*, hlm. 23.

3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
4. Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
5. Peraturan pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai Atas Tanah.

6. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar.
7. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2011 tentang Tata Cara Penertiban Tanah Terlantar.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang menunjang penelitian, jurnal hukum, rancangan, undang-undang, hasil-hasil penelitian dan pendapat pakar hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan

bahan hukum sekunder, seperti kamus (hukum), kamus bahasa indonesia, dan ensiklopedia.

### 3. Metode Pengumpulan Data

#### a. Wawancara

Wawancara merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara lisan guna mencapai tujuan tertentu, dan tujuan ini dapat bermacam-macam antara lain untuk diagnosa dan *treatment*. Michalak dan Yager (1979) dan Gluey (1989) mengatakan bahwa wawancara adalah teknik pengumpulan informasi/data yang dilakukan melalui pengajuan pertanyaan kontak secara langsung. Wawancara dilakukan kepada Hakim, Panitera dan Panitera Muda di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Padang dan para pihak yang bersengketa<sup>10</sup>

#### b. Studi Dokumen

Studi dokumen meliputi pengambilan data-data atau dokumen-dokumen baik berupa berkas maupun dokumen hukum lainnya pada instansi yang relevan dengan objek penelitian.

### 4. Pengolahan dan Analisis Data

#### a. Pengolahan Data

---

<sup>10</sup>*Op.cit*, Burhan Ashdhofa, hlm.95.

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap berikutnya adalah mengelola dan menganalisis data, yang pada pokoknya terdiri dari langkah-langkah sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. *Editing*, yaitu pengeditan terhadap data-data yang telah dikumpulkan yang bertujuan untuk memeriksa kekurangan yang mungkin ditemukan dan memperbaikinya, editing juga bertujuan untuk memperoleh kepastian bahwa data yang diolah akurat dan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

2. *Coding*, setelah melakukan pengeditan, peneliti akan memberikan tanda-tanda atau kode-kode tertentu untuk menentukan data yang bersifat heterogen yang relevan dan benar-benar dibutuhkan sehingga jelas bagaimana seharusnya penyelesaian sengketa penertiban tanah terlantar terhadap hak guna usaha.

b. Analisis Data

Semua data yang telah dikumpulkan yakni data sekunder diolah secara kualitatif, yakni menghubungkan permasalahan yang dikemukakan dengan teori yang relevan sehingga diperoleh data yang tersusun secara sistematis dalam bentuk kalimat sebagai gambaran dari apa yang telah diteliti dan telah dibahas untuk mendapatkan kesimpulan.

---

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Op.cit*, hlm. 125.