



PUTUSAN
Nomor 472 K/TUN/2013

DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA
MAHKAMAH AGUNG

Memeriksa perkara tata usaha negara dalam tingkat kasasi telah memutuskan sebagai berikut dalam perkara:

KOPERASI PENGEMBANGAN UNIVERSITAS SUMATERA

UTARA, tempat kedudukan di Jalan Universitas Nomor 46, Kampus USU, Medan 20155, berdasarkan Pasal 12 Ayat (1) Huruf c Anggaran Dasar Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara *juncto* Berita Acara Rapat Anggota Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara tanggal 10 September 2012, dalam hal ini diwakili oleh:

1. CHAIRUDDIN P. LUBIS, Jabatan Ketua;
2. ISMAN NURIADI, Jabatan Ketua I;
3. HARMEIN NASUTION, Jabatan Ketua II;
4. SUMONO, Jabatan Ketua IV;
5. DARWIN DALIMUNTHE, Jabatan Sekretaris;
6. GONTAR A. SIREGAR, Jabatan Wakil Sekretaris;
7. M. LIAN DALIMUNTHE, Jabatan Bendahara;
8. IRWAN JANAHAR, Jabatan Wakil Bendahara;

Selanjutnya memberikan kuasa kepada:

1. PROF. DR. ADNAN BUYUNG NASUTION, S.H.;
2. PIA A.R. AKBAR NASUTION, S.H., LL.M.;
3. NUGRAHANINGRUM, S.H., M.H.;
4. M. SADLY HASIBUAN, S.H.;
5. HANDARBENI IMAM ARIOSO, S.H.;
6. NARENDRA PAMADYA, S.H.;
7. AUREA KARINA, SH;

Para Advokat dan Konsultan Hukum pada Kantor Hukum Adnan Buyung Nasution & Partners Law Firm, alamat di Plaza Alstom, Lantai 3, Jalan TB Simatupang, Kavling IS-1 Jakarta,



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
putusan.mahkamahagung.go.id

kewarganegaraan Indonesia, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 5 September 2013;

Pemohon Kasasi dahulu sebagai Terbanding/Penggugat;

melawan:

BUPATI MANDAILING NATAL, tempat kedudukan di Kompleks Perkantoran Paya Loting, Panyabungan, Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara, dalam hal ini memberi kuasa kepada:

1. DR. Hj. ELZA SYARIEF, S.H., M.H.;
2. SYAFARUDDIN HASIBUAN, S.H.;
3. TAUFIK HIDAYAT, S.H.;
4. HADY SALAMPESSY, S.H.;
5. HENING CHANDRA W, S.H.;
6. RADIAN ZIKRI, S.H.;
7. M. IRMAN SAMUDRA, S.H.;
8. MUALLIM TAMPA, S.H.;

Kesemuanya kewarganegaraan Indonesia, Pekerjaan Advokat, yang berkantor di Elza Syarief Law Office, beralamat di Jalan Latuharhary Nomor 19 Menteng Jakarta Pusat, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 5 Oktober 2012;

Termohon Kasasi dahulu sebagai Pembanding/Tergugat;

Mahkamah Agung tersebut;

Membaca surat-surat yang bersangkutan;

Menimbang, bahwa dari surat-surat yang bersangkutan ternyata bahwa sekarang Pemohon Kasasi dahulu sebagai Terbanding/Penggugat telah menggugat sekarang Termohon Kasasi dahulu sebagai Pembanding/Tergugat di muka persidangan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

I. OBYEK SENGKETA DAN FORMALITAS GUGATAN

Bahwa objek sengketa/gugatan *a quo* adalah Keputusan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut KTUN) yang dikeluarkan oleh Tergugat selaku Pejabat Tata Usaha Negara, yaitu:

Halaman 2 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/TAHUN 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan yang ditujukan kepada Penggugat (untuk selanjutnya disebut KTUN Objek Sengketa);

Bahwa yang dimaksud dengan KTUN berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut UU PTUN) adalah "Suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata";

Berdasarkan hal tersebut, maka KTUN Objek Sengketa sudah memenuhi syarat-syarat formil dari sebuah KTUN sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN, dengan penjelasan sebagai berikut:

A. Mengenai sifat Konkret, Individual dan Final dari KTUN Objek Sengketa:

Bahwa Pasal 1 angka 9 UU PTUN mensyaratkan sebuah KTUN harus bersifat Konkret, Individual dan Final. KTUN Objek Sengketa yang dikeluarkan oleh Tergugat sebagaimana tersebut di atas adalah KTUN yang bersifat Konkret, Individual dan Final dengan penjelasan sebagai berikut:

1. KTUN Objek Sengketa Bersifat Konkret:

Bahwa yang dimaksud bersifat Konkret adalah objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Objek yang diatur dalam KTUN Objek Sengketa adalah tidak abstrak melainkan suatu hal tertentu dan/atau dapat ditentukan berdasarkan isi yang termuat dalam KTUN Objek Sengketa;

Halaman 3 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Berdasarkan KTUN Objek Sengketa, pada pokoknya Tergugat mencabut dan menyatakan Izin Usaha Perkebunan (untuk selanjutnya disebut IUP) yang dimiliki oleh Penggugat menjadi tidak berlaku lagi. IUP yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku tersebut adalah IUP sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/TAHUN 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan atas nama Penggugat seluas \pm 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang berlokasi di Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara (untuk selanjutnya disebut SK IUP). Dengan demikian, KTUN Objek Sengketa telah memiliki sifat konkret secara jelas dan tak terbantahkan;

2. KTUN Objek Sengketa Bersifat Individual:

Bahwa yang dimaksud dengan Individual adalah KTUN itu tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Bahwa dalam KTUN Objek Sengketa, secara jelas KTUN tersebut ditujukan kepada pihak tertentu baik dari siapa yang dituju, alamat dan hal yang dituju yaitu Penggugat. Dengan demikian, KTUN Objek Sengketa telah memiliki sifat Individual secara jelas dan tak terbantahkan;

3. KTUN Objek Sengketa Bersifat Final:

Bahwa ahli hukum Tata Usaha Negara yaitu Indroharto, S.H. dalam bukunya yang berjudul "Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara", halaman 173-174, mengatakan yang dimaksud dengan Final adalah "akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan KTUN itu harus benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif";

Bahwa KTUN Objek Sengketa merupakan KTUN yang dikeluarkan oleh Tergugat di mana KTUN Objek Sengketa mencabut SK IUP yang dimiliki oleh Penggugat di mana Penggugat melaksanakan kegiatan usaha perkebunan dengan mendasarkan pada SK IUP tersebut. Dengan demikian, penerbitan KTUN Objek Sengketa telah

Halaman 4 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



menimbulkan akibat hukum secara definitif kepada Penggugat yaitu SK IUP milik Penggugat menjadi tidak berlaku lagi;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka KTUN Objek Sengketa telah memenuhi sifat Konkret, Individual dan Final sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 9 UU PTUN;

B. Mengenai Tergugat sebagai Pejabat Tata Usaha Negara sehingga telah sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 8 UU PTUN dan KTUN Objek Sengketa berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

1. Tergugat sebagai Pejabat Tata Usaha Negara:

- i) Bahwa Pasal 1 angka 8 UU PTUN menyatakan “Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah badan atau pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Bahwa yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” adalah segala sesuatu kegiatan yang bersifat eksekutif, dan yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” adalah semua peraturan yang bersifat mengikat secara umum yang dikeluarkan oleh Badan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Dengan demikian, pihak yang menjadi tergugat dalam suatu perkara Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang memiliki kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan (eksekutif) dengan berdasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku;
- ii) Bahwa Tergugat (*in casu* Bupati Mandailing Natal) adalah Pejabat Tata Usaha Negara yang melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten Mandailing Natal. Pasal 24 ayat (1) dan

Halaman 5 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah (untuk selanjutnya disebut UU Pemda) pada pokoknya menyatakan bahwa setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah/kepala daerah. Selanjutnya Pasal 24 ayat (2) UU Pemda menyatakan bahwa kepala daerah untuk kabupaten adalah Bupati;

- iii) Bahwa Pasal 10 ayat (1) huruf o Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1998 tentang Pembentukan Kabupaten Daerah Tingkat II Toba Samosir dan Kabupaten Daerah Tingkat II Mandailing Natal (untuk selanjutnya disebut UU Nomor 12/1998) mengatur mengenai penyerahan sebagian urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom yang salah satunya adalah di bidang perkebunan. Selain itu, Pasal 17 ayat (5) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan *juncto* Pasal 17 Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan (untuk selanjutnya disebut Permentan Nomor 26/2007) merupakan dasar hukum kewenangan Tergugat dalam menerbitkan SK IUP Penggugat yang pada akhirnya dicabut oleh Tergugat melalui KTUN Objek Sengketa dengan mendasarkan pada peraturan yang sama;

1. KTUN Objek Sengketa berisikan tindakan hukum Tata Usaha Negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku:

Bahwa dengan kewenangannya sebagai Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana tersebut di atas, maka KTUN Objek Sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat berisikan tindakan hukum tata usaha

Halaman 6 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

negara yaitu tindakan hukum administratif berupa pencabutan SK IUP yang dimiliki oleh Penggugat. Sementara itu, mengenai apakah penerbitan KTUN Objek Sengketa tersebut telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik dari segi formil dan materiil, maka akan kami uraikan pada pembahasan selanjutnya dalam Butir III Gugatan *a quo*;

2. Mengenai Kedudukan Hukum Penggugat:

Bahwa Penggugat merupakan badan hukum yang didirikan berdasarkan hukum Negara Republik Indonesia berdasarkan Keputusan Menteri Koperasi Pengusaha Kecil dan Menengah Nomor 161/BH/KDK.-2.17/XI/1998 tertanggal 18 November 2008 perihal Pengesahan Akta Pendirian Koperasi dan Keputusan Menteri Negara Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah Republik Indonesia Nomor 518/74/BH/ PAD/II.14/XII/KUKM/2008 tertanggal 4 Desember 2008 tentang Pengesahan Akta Perubahan Anggaran Dasar Koperasi, di mana salah satu kegiatan usaha Penggugat adalah agro bisnis sesuai dengan Pasal 3 angka 4 Anggaran Dasar sebagaimana termuat dalam Akta Pendirian Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara;

C. Mengenai Penggugat adalah Badan Hukum Perdata yang kepentingannya dirugikan akibat dikeluarkannya KTUN Objek Sengketa sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN berikut Penjelasannya:

Bahwa Pasal 53 ayat (1) UU PTUN menyatakan:

“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”;

Penjelasan Pasal tersebut antara lain menyatakan:



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

“...Selanjutnya hanya orang atau badan hukum perdata yang kepentingannya terkena oleh akibat hukum Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan dan karenanya yang bersangkutan merasa dirugikan dibolehkan menggugat Keputusan Tata Usaha Negara”;

Bahwa Penggugat merupakan pihak yang kepentingannya sangat dirugikan akibat diterbitkannya KTUN Objek Sengketa. Sebagaimana tertuang dalam SK IUP yang telah dicabut oleh Tergugat melalui KTUN Objek Sengketa, Penggugat memperoleh izin untuk melakukan usaha budidaya perkebunan dan usaha industri pengolahan hasil perkebunan kelapa sawit di atas tanah seluas \pm 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang berada di wilayah Kabupaten Mandailing Natal. Bahwa dalam rangka menjalankan usaha perkebunannya, Penggugat telah melakukan perolehan tanah sesuai Surat Keputusan Nomor 525.25/105/K/2009 tertanggal 28 Januari 2009 tentang Pemberian Izin Lokasi untuk Keperluan Perkebunan Kelapa Sawit (untuk selanjutnya disebut SK Izin Lokasi) di mana tanah/lahan yang telah diperoleh dan telah mendapatkan pengukuran kadasteral dan Peta Bidang Tanah adalah seluas 5.607,74 Ha;

Bahwa lebih lanjut, Penggugat juga telah melakukan pembibitan kelapa sawit sebanyak 500.000 (lima ratus ribu) bibit di atas lahan seluas \pm 35 Ha (tiga puluh lima hektar). Dengan dicabutnya SK IUP oleh Tergugat melalui KTUN Objek Sengketa, maka Penggugat tidak dapat melanjutkan lagi kegiatan usahanya dalam budidaya kelapa sawit di atas tanah sebagaimana dimaksud dalam SK IUP dan pembibitan serta perolehan tanah yang telah dilakukan oleh Penggugat menjadi sia-sia;

Berdasarkan uraian di atas, maka Penggugat adalah suatu badan hukum perdata yang dapat bertindak selaku Penggugat guna mengajukan Gugatan Tata Usaha Negara kepada Tergugat yang telah mengeluarkan KTUN Objek Sengketa yang sangat merugikan kepentingan Penggugat yang membawa akibat hukum sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (1) UU PTUN serta sesuai dengan asas “*point d’interot, point d’action*” yang berarti “Yang mempunyai kepentingan, yang dapat bertindak sebagai Penggugat”;

Halaman 8 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



D. Mengenai Gugatan yang diajukan masih dalam tenggang waktu sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 55 UU PTUN:

Bahwa Penggugat mengetahui penerbitan KTUN Objek Sengketa oleh Tergugat yaitu pada tanggal 22 Juni 2012. Sedangkan Gugatan Tata Usaha Negara ini diajukan/didaftarkan di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan oleh Penggugat pada tanggal 17 September 2012. Oleh karenanya Gugatan *a quo* adalah sah untuk diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, karena masih belum melewati tenggang waktu 90 (sembilan puluh) hari sejak KTUN Objek Sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat diketahui oleh Penggugat (*vide* Pasal 55 UU PTUN *juncto* Surat Edara Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 1991 bagian V angka 3);

Berdasarkan uraian mengenai syarat formil sebuah KTUN sebagaimana tersebut di atas, maka jelas bahwa KTUN Objek Sengketa telah memenuhi syarat-syarat formil sebuah KTUN berdasarkan Pasal 1 angka 9 UU PTUN dan oleh karenanya kami akan menguraikan mengenai alasan-alasan diajukannya Gugatan *a quo* secara materiil untuk menguji apakah penerbitan KTUN Objek Sengketa telah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan/atau tidak bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik;

II. KRONOLOGIS PERKARA/PERMASALAHAN

Bahwa sebelum kami menguraikan lebih lanjut, perlu kiranya kami memberikan uraian singkat mengenai kronologis perkara/permasalahan yang menjadi dasar diajukannya gugatan *a quo* guna memberikan gambaran yang jelas bagi Majelis Hakim pada Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam memeriksa gugatan Penggugat ini. Adapun uraian dimaksud adalah sebagai berikut;

1. Bahwa pada Tahun 1998, Penggugat menyampaikan permohonan kepada Menteri Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia melalui Surat Nomor 01/KPU/XI/1998 perihal Permohonan Persetujuan Prinsip Usaha Budidaya Perkebunan tertanggal 23 November 1998, di mana dalam surat tersebut pada intinya Penggugat berencana untuk mendirikan kebun kelapa sawit di Kabupaten Tapanuli Selatan (dahulu) dan oleh karena itu Penggugat meminta kepada Menteri Kehutanan dan

Halaman 9 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- Perkebunan Republik Indonesia agar dapat memperoleh lahan untuk tujuan tersebut di atas;
2. Bahwa terhadap surat Penggugat tersebut di atas, Menteri Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia, melalui Surat Nomor 1368/Menhutbun-IX/1998 perihal Persetujuan Prinsip Usaha Budidaya Perkebunan Kelapa Sawit a.n. Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara tertanggal 11 Desember 1998, mengabulkan permohonan Penggugat dan memberikan persetujuan prinsip usaha budidaya perkebunan dengan luas area lahan 6.000 (enam ribu) Ha (netto) di atas cadangan lahan seluas 10.000 (sepuluh ribu) Ha (bruto) yang berlokasi di Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Tapanuli Selatan, Provinsi Sumatera Utara. Lebih lanjut, Menteri Kehutanan dan Perkebunan Republik Indonesia menerbitkan Surat Nomor 181/Menhutbun-IX/1998 tertanggal 25 Februari 1999 perihal Persetujuan Pencadangan Areal Hutan untuk Hak Pengusahaan Perkebunan Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara di Sumatera Utara yang kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara Nomor 518/3774/1999 tertanggal 15 Maret 1999 perihal Pencadangan Lahan untuk Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara;
 3. Bahwa berdasarkan surat-surat tersebut di atas, pada pokoknya Penggugat telah diberikan persetujuan prinsip untuk dapat mendirikan budidaya perkebunan kelapa sawit dan terhadapnya telah diberikan pencadangan lahan untuk keperluan perkebunan kelapa sawit tersebut. Bahwa mengingat telah diundangkannya UU Nomor 12/1998, maka terjadi pemekaran daerah Kabupaten Tapanuli Selatan sehingga dibentuklah Kabupaten Tingkat II Mandailing Natal, di mana lokasi lahan yang dicadangkan untuk perkebunan kelapa sawit Penggugat pun menjadi masuk dalam wilayah teritorial Kabupaten Tingkat II Mandailing Natal;
 4. Bahwa seiring dengan diterbitkannya Keputusan Menteri Pertanian Nomor 357/Kpts/HK.350/5/2002 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan di mana setiap pelaku usaha perkebunan harus memiliki IUP, maka Penggugat, melalui Surat Nomor 01/KPU/VII/2004 tertanggal

Halaman 10 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

15 Juli 2004 perihal Permohonan Izin Usaha Perkebunan untuk HGU Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara, memohon kepada Bupati Mandailing Natal untuk dapat diterbitkan IUP kepada Penggugat. Bahwa terhadap permohonan Penggugat tersebut, pada tanggal 27 Agustus 2004, Bupati Mandailing Natal menerbitkan SK IUP kepada Penggugat dengan luas area IUP seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) dengan lokasi di Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara. Selain itu pun, Penggugat telah memperoleh Surat Rekomendasi Gubernur Sumatera Utara Nomor 525.26/5146 perihal Pelepasan Kawasan Hutan untuk Perkebunan Kelapa Sawit Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara tertanggal 27 Agustus 2004;

5. Bahwa berdasarkan Diktum Kedua angka 6 SK IUP, salah satu kewajiban Penggugat adalah untuk mengajukan permohonan Hak Guna Usaha (HGU) dan permohonan pengukuran kadasteral kepada Pemerintah melalui Kantor Badan Pertanahan Nasional Wilayah Provinsi Sumatera Utara. Bahwa kewajiban tersebut pada dasarnya telah diusahakan oleh Penggugat, namun pada area lahan yang telah dicadangkan untuk Penggugat ternyata masih terdapat tumpang tindih lahan/tanah Penggugat dengan lahan/tanah penguasaan perusahaan lain sehingga Penggugat tidak dapat melakukan proses permohonan HGU dan karenanya pengukuran kadasteral serta permohonan untuk mendapatkan izin lokasi terhadap area lahan 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang telah dicadangkan untuk Penggugat pun menjadi terhambat. Bahwa berdasarkan Peta Hak Pengusahaan Hutan Provinsi Daerah Tingkat I Sumatera Utara maka area pencadangan lahan yang dimiliki/ diperuntukkan kepada Penggugat terdiri dari:

- i) 6.400 Ha (enam ribu empat ratus hektar) berada pada area Hak Pengusahaan Hutan milik PT. Keang Nam Development;
- ii) 3.600 Ha (tiga ribu enam ratus hektar) berada pada area Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri milik PT. Inhutani IV yang bekerjasama dengan PT. Simalungun Karet Lestari;
- iii) 8.000 Ha (delapan ribu hektar) berada pada area izin pencadangan lahan milik PT. Magna Mintara Jaya;

Halaman 11 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

6. Bahwa dengan adanya tumpang tindih tersebut maka Rektor Universitas Sumatera Utara mengeluarkan Surat Nomor 2301/JO5/TU/2005 kepada Menteri Kehutanan Republik Indonesia tertanggal 9 Juni 2005 tentang Permohonan Persetujuan Prinsip atas Perubahan Lahan Koperasi Pengembangan USU, Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera, di mana kemudian Menteri Kehutanan Republik Indonesia meneruskan permohonan tersebut kepada Direktur Jenderal Bina Produksi Kehutanan dan Kepala Badan Planologi Kehutanan melalui Surat Nomor S.583/Menhut-VII/2005 perihal Persetujuan Prinsip Pencadangan Kawasan Hutan untuk Budidaya Perkebunan a.n. Koperasi Pengembangan USU di Kabupaten Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara tertanggal 5 Oktober 2005. Adapun dalam surat Menteri Kehutanan tersebut pada intinya menyetujui permohonan perubahan lahan Penggugat namun dengan syarat mendapatkan surat persetujuan terlebih dahulu dari PT. Keang Nam Development karena areal perubahan yang dimohonkan masih dibebani Hak Pengusahaan Hutan PT. Keang Nam Development. Terhadap surat Menteri Kehutanan tersebut, kemudian Kepala Badan Planologi Departemen Kehutanan mengeluarkan Surat Nomor S.1008/VII-KP/2005 perihal Persetujuan Prinsip Pencadangan Kawasan Hutan untuk Budidaya Perkebunan a.n. Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara tertanggal 12 Desember 2005, di mana dalam surat tersebut pada intinya memuat persetujuan pemindahan area lokasi lahan Penggugat ke areal lokasi Hak Pengusahaan Hutan milik PT. Keang Nam Development dengan syarat Penggugat harus mendapatkan persetujuan dahulu dari PT. Keang Nam Development;
7. Bahwa pada tanggal 17 Mei 2006, PT. Keang Nam Development menyetujui pelepasan area Hak Pengusahaan Hutan miliknya seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) melalui Surat Nomor 031/KND/MDN/V/2006 tertanggal 17 Mei 2006. Bahwa mengingat PT. Keang Nam Development telah memberikan persetujuan, maka Penggugat telah melakukan proses-proses terkait dengan penataan, pengukuran dan pemetaan terhadap batas kawasan hutan yang telah disetujui pencadangannya untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit milik Penggugat, termasuk di antaranya permohonan kadasteral dan HGU

Halaman 12 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

kepada Badan Pertanahan Nasional. Namun demikian, kegiatan lebih lanjut di lahan/tanah serta proses kadasteral dan HGU terkendala karena Penggugat belum memperoleh izin lokasi, sementara pihak Badan Pertanahan Nasional wilayah Sumatera Utara melalui Surat Nomor 540-915 tertanggal 15 Mei 2008 memberikan persyaratan yang harus dipenuhi oleh Penggugat untuk dapat memperoleh pengukuran kadasteral dan HGU di mana salah satunya adalah izin lokasi;

8. Bahwa pada dasarnya Penggugat telah mengajukan permohonan izin lokasi kepada Tergugat sejak tahun 2005 melalui: (i) Surat Nomor 45/KP-USU/X/2005 tertanggal 26 Oktober 2005; (ii) Surat Nomor 33/KP-USU/VII/2006 tertanggal 31 Juli 2006; dan (iii) Surat Nomor 08/KP-USU/V/2008 tertanggal 14 Mei 2008, namun surat permohonan Penggugat tersebut tidak pernah ditanggapi oleh Tergugat pada saat itu. Bahwa menindaklanjuti persyaratan Badan Pertanahan Nasional wilayah Sumatera Utara sebagaimana tersebut di atas, maka Penggugat kembali memohon izin lokasi kepada Tergugat melalui Surat Nomor 20/KP-USU/XI/2008 tertanggal 13 November 2008, di mana kemudian pada tanggal 28 Januari 2009, Tergugat menerbitkan SK Izin Lokasi kepada Penggugat atas tanah/lahan seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang terletak di desa Tabuyung, Suka Makmur, Pasar II Singkuang, Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatera Utara;

9. Bahwa SK Izin Lokasi diperlukan oleh Penggugat untuk dapat memperoleh lahan/tanah seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang telah dicadangkan untuk Penggugat dan telah memperoleh persetujuan prinsip dari Menteri Kehutanan Republik Indonesia serta sebagai salah satu syarat dalam mengajukan permohonan kadasteral dan HGU. Bahwa SK Izin Lokasi yang diperoleh Penggugat memiliki jangka waktu 36 (tiga puluh enam) bulan sejak ditetapkannya SK Izin Lokasi dan dapat diperpanjang selama 12 (dua belas) bulan apabila tanah yang sudah diperoleh mencapai lebih dari 50% (lima puluh persen) dari luas tanah yang ditunjuk dalam SK Izin Lokasi;

10. Bahwa mengingat SK Izin Lokasi telah diperoleh pada tanggal 28 Januari 2009, maka Penggugat kembali mengajukan permohonan pengukuran

Halaman 13 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

kadasteral dan HGU kepada Badan Pertanahan Nasional melalui: (i) Surat Nomor 03/KP-USU/III/2009 tertanggal 4 Maret 2009; (ii) Surat Nomor 11/KP-USU/VI/2011 tertanggal 21 Juni 2011; dan (iii) Surat Nomor 19/KP-USU/VII/2011 tertanggal 14 Juli 2011, di mana kemudian Badan Pertanahan Nasional Wilayah Sumatera Utara mengirimkan Surat Nomor 1678.200.6/XII/2011 tertanggal 16 Desember 2011 kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia perihal Kelengkapan Berkas Permohonan Pengukuran Koperasi Pengembangan USU dalam rangka pengukuran kadasteral dan pembuatan Peta Bidang Tanah terhadap lahan/tanah Penggugat;

11. Bahwa mengingat SK Izin Lokasi berakhir pada tanggal 28 Januari 2012, maka pada tanggal 11 Januari 2012, Penggugat mengajukan permohonan perpanjangan Izin Lokasi kepada Tergugat melalui Surat Nomor 02/KP-USU/I/2012 perihal Perpanjangan Izin Lokasi Kegiatan Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara. Atas permohonan perpanjangan tersebut, Bupati Mandailing Natal menerbitkan Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525/1025/Hutbun/2012 tertanggal 8 Mei 2012 tentang Permohonan Perpanjangan Izin Lokasi Koperasi Pengembangan USU (untuk selanjutnya disebut SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi) yang pada pokoknya menolak permohonan perpanjangan Izin Lokasi Penggugat dengan alasan: (i) Penggugat belum dapat menunjukkan perolehan lahan yang sudah dikuasai/peroleh kecuali pembibitan 30 Ha; dan (ii) Penggugat tidak pernah melaporkan perolehan tanah sesuai Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi (untuk selanjutnya disebut Permenagraria Nomor 2/1999), hal mana sebenarnya alasan Tergugat tersebut tidak sesuai dengan fakta yang sebenarnya dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku;

12. Bahwa sebelum Tergugat menerbitkan SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Surat Nomor 141/DPB2TR/IV/2012 tertanggal 20 April 2012 perihal Penyampaian Peta Bidang Tanah atas nama Pemohon Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara Nomor Peta: 033-02-18-2012 Tanggal 20 April 2012 (untuk selanjutnya disebut Surat

Halaman 14 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

BPN Nomor 141) yang ditujukan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara dan ditembuskan kepada Penggugat, menyatakan bahwa berdasarkan hasil pengukuran kadasteral maka diterbitkan Peta Bidang Tanah Nomor 033-02-18-2012 tanggal 20 April 2012 atas nama Penggugat dengan luas keseluruhan adalah 5.607,74 Ha. Dengan demikian, proses pengukuran kadasteral terhadap tanah/lahan Penggugat telah selesai, di mana dari area lahan/tanah perkebunan luas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar), yang telah diterbitkan peta bidang tanah atas nama Penggugat adalah seluas 5.607,74 Ha, sementara sisanya seluas 4.392,26 Ha masih tumpang tindih dengan area lahan perusahaan lain. Dengan demikian, Penggugat telah memperoleh lahan/tanah lebih dari 50% (lima puluh persen) dari lahan/tanah yang dicadangkan untuk keperluan perkebunan kelapa sawit Penggugat dan secara hukum hal tersebut berarti Izin Lokasi sudah tidak relevan lagi untuk "dipermasalahan" oleh Tergugat;

13. Bahwa sebagai tindak lanjut atas penerbitan SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi Penggugat, Tergugat dengan sewenang-wenang kemudian menerbitkan KTUN Objek Sengketa yang pada pokoknya mencabut SK IUP Penggugat. Adapun pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa, antara lain adalah:

- Izin Lokasi Penggugat berdasarkan SK Izin Lokasi telah berakhir pada tanggal 28 Januari 2012;
- Penggugat tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kedua angka 5 dan 8 SK IUP, yaitu:
 - (5) Membangun kebun kelapa sawit bagi masyarakat sekitarnya di mana pengelolaanya dilaksanakan berdasarkan pola Kemitraan Anak Bapak Angkat (ABA);
 - (8) Menyampaikan laporan kegiatan usaha setiap 6 (enam) bulan kepada Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal c.q. Dinas Perkebunan Kabupaten Mandailing Natal;
- Penggugat tidak melaksanakan ketentuan Pasal 34 huruf b, f, g, dan h Permentan Nomor 26/2007, yaitu:

Halaman 15 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



- (b) merealisasikan pembangunan kebun dan/atau unit pengolahan sesuai dengan studi kelayakan, baku teknis, dan ketentuan yang berlaku;
- (f) menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (g) menumbuhkan dan memberdayakan masyarakat/koperasi setempat;
- (h) melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali;

Bahwa berdasarkan uraian kronologis permasalahan/perkara tersebut di atas, maka sebenarnya dasar-dasar pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa yang berisi pencabutan SK IUP milik Penggugat merupakan dasar pertimbangan yang salah dan/atau didasarkan pada fakta-fakta yang tidak benar, sehingga KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku [Pasal 53 ayat (2) huruf a UU PTUN] dan asas-asas umum pemerintahan yang baik [Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN];

III. ALASAN-ALASAN DIAJUKANNYA GUGATAN (POKOK GUGATAN)
(BEROEPSGRONDEN):

Bahwa Pasal 53 ayat (1) dan (2) UU PTUN menyatakan sebagai berikut:

Pasal 53 ayat (1):

“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”;

Pasal 53 ayat (2):

“Alasan-alasan yang dapat digunakan dalam gugatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

- 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 pemerintahan yang baik”;

Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (1) dan (2) UU PTUN tersebut maka pada dasarnya suatu gugatan Tata Usaha Negara dimaksudkan untuk menguji apakah suatu KTUN yang diterbitkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku maupun dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Berdasarkan hal tersebut, maka berikut ini akan kami uraikan secara jelas dan rinci kesalahan-kesalahan dalam penerbitan KTUN Objek Sengketa dari segi hukum administrasi/tata usaha negara yang dilakukan oleh Tergugat;

A. KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena Tergugat salah memahami dan salah menerapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku [Pasal 53 ayat (2) huruf a UU PTUN];

- i) Berakhirnya SK Izin Lokasi Penggugat dan SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi tidak dapat menjadi alasan/dasar hukum bagi Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa;

1. Bahwa SK IUP dan KTUN Objek Sengketa merupakan suatu KTUN terikat (*gebonden beschikking*) di mana ciri khas dari suatu KTUN terikat adalah penerbitan KTUN tersebut memiliki syarat-syarat dan tidak ada ruang kebebasan bagi Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan untuk membuat kebijakan lain karena syarat-syarat tersebut sudah diatur sedemikian rupa dalam peraturan dasar KTUN terikat tersebut;

Hal ini dapat terlihat dari pendapat Prof. Philipus M. Hadjon dalam bukunya yang berjudul “Pengantar Hukum Administrasi Indonesia”, halaman 144, yang mengatakan “Bagi KTUN terikat, pada dasarnya KTUN itu hanya melaksanakan ketentuan yang sudah ada tanpa adanya suatu ruang kebebasan bagi pejabat yang bersangkutan”. Lebih lanjut, Prof. Phillipus M. Hadjon juga mengatakan “Sah-tidaknya sebuah KTUN terikat diukur dengan

Halaman 17 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



peraturan tertulis". Dengan demikian, keabsahan sebuah KTUN terikat harus diuji dengan peraturan dasarnya yang memuat syarat-syarat penerbitan KTUN terikat tersebut;

2. Bahwa SK IUP dan KTUN Objek Sengketa pada dasarnya merupakan 2 (dua) KTUN yang berbeda namun demikian erat kaitannya yaitu KTUN Objek Sengketa mencabut SK IUP. Hal tersebut dapat terlihat dari peraturan dasar kedua KTUN tersebut adalah peraturan yang sama yaitu Permentan Nomor 26/2007. Bahwa syarat penerbitan SK IUP diatur secara spesifik dalam Pasal 17 Permentan Nomor 26/2007 di mana memang salah satu syaratnya adalah adanya izin lokasi, sementara syarat penerbitan KTUN Objek Sengketa diatur secara spesifik dan limitatif dalam Pasal 38 ayat (1) Permentan Nomor 26/2007 di mana alasan-alasan atau dasar hukum dalam memberikan sanksi administrasi berupa pencabutan SK IUP (*in casu* KTUN Objek Sengketa) bagi setiap pemegang IUP, yaitu adanya pelanggaran terhadap Pasal 34 huruf b, c, e, f, g, dan/atau h Permentan Nomor 26/2007. Adapun alasan-alasan dalam memberikan sanksi administrasi (*in casu* KTUN Objek Sengketa) tersebut adalah sebagai berikut:

- (b) merealisasikan pembangunan kebun dan/atau unit pengolahan sesuai dengan studi kelayakan, baku teknis, dan ketentuan yang berlaku;
- (c) memiliki sarana, prasarana dan sistem untuk melakukan pembukaan lahan tanpa pembakaran serta pengendalian kebakaran;
- (e) memiliki sarana, prasarana dan sistem untuk melakukan pengendalian organisme pengganggu tumbuhan (OPT);
- (f) menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (g) menumbuhkan dan memberdayakan masyarakat/koperasi setempat; dan



(h) melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali;

3. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka terlihat jelas berakhirnya SK Izin Lokasi Penggugat dan SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi tidak tercantum atau tidak menjadi syarat penerbitan sanksi administrasi berupa pencabutan IUP (*in casu* KTUN Objek Sengketa). Dengan demikian, mengingat SK IUP dan KTUN Objek Sengketa merupakan 2 (dua) buah KTUN terikat yang berbeda, maka secara hukum SK Izin Lokasi Penggugat yang menjadi syarat penerbitan SK IUP berdasarkan Permentan Nomor 26/2007 (dahulu izin lokasi tidak menjadi syarat penerbitan SK IUP berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian Nomor 357/Kpts/HK.350/5/2002 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan yang sudah dicabut dengan Permentan Nomor 26/2007) tidak serta merta mengakibatkan SK IUP menjadi dicabut dengan KTUN Objek Sengketa. Bahwa penerbitan KTUN Objek Sengketa hanya dapat dimungkinkan dengan terpenuhinya syarat-syarat penerbitan KTUN Objek Sengketa itu sendiri yaitu sesuai Pasal 38 ayat (1) *juncto* Pasal 34 Permentan Nomor 26/2007 di mana Izin Lokasi tidak tercantum di dalamnya;

4. Bahwa Penggugat berusaha untuk mengikuti nalar berpikir dari Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa yang mendasarkan salah satu alasannya pada berakhirnya SK Izin Lokasi Penggugat yaitu di mana Tergugat mungkin menggunakan konsep pemikiran “Rumah dan Fondasi” untuk diterapkan dalam penerbitan KTUN Objek Sengketa di mana SK IUP merupakan “Rumah” sementara SK Izin Lokasi merupakan “Fondasi”. Dengan konsep pemikiran tersebut, maka sejatinya apabila fondasi suatu rumah dicabut maka rumah tersebut pun akan rubuh, dan apabila diterapkan dalam perkara *a quo* maka Tergugat beranggapan bahwa apabila SK Izin Lokasi sudah berakhir dan/atau adanya SK



Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi di mana SK Izin Lokasi dianggap sebagai syarat penerbitan SK IUP, maka serta merta mengakibatkan SK IUP menjadi dicabut;

5. Bahwa konsep pemikiran Tergugat tersebut tidak dapat dibenarkan secara hukum tata usaha/administrasi negara dalam perkara *a quo* mengingat SK IUP dan KTUN Objek Sengketa merupakan 2 (dua) KTUN terikat yang berbeda. SK IUP dan KTUN Objek Sengketa memiliki syarat-syarat penerbitan yang diatur secara spesifik dan terpisah di mana SK Izin Lokasi tidak menjadi syarat penerbitan KTUN Objek Sengketa;
6. Bahwa selain itu, berakhirnya SK Izin Lokasi dan/atau SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi tidak bisa menjadi alasan pencabutan SK IUP karena SK Izin Lokasi merupakan KTUN yang memiliki jangka waktu yaitu 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang selama 1 (satu) tahun (sebagaimana disebutkan dalam Permenagraria Nomor 2/1999), sementara SK IUP merupakan KTUN yang tidak memiliki jangka waktu atau dengan kata lain KTUN yang akan terus “hidup” selama Penggugat melakukan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit di lokasi area yang telah ditentukan, hal mana terlihat dari SK IUP itu sendiri dan peraturan dasar dari SK IUP yaitu Permentan Nomor 26/2007 yang tidak menyebutkan adanya jangka waktu bagi SK IUP. Dengan demikian, apabila menggunakan nalar berpikir dari Tergugat sebagaimana disebutkan dalam angka 5 di atas, maka seluruh IUP milik perusahaan-perusahaan yang memiliki kegiatan usaha perkebunan di Indonesia pasti sudah berakhir dalam jangka waktu 4 (empat) tahun sejak penerbitan IUP-nya mengikuti jangka waktu sebuah SK Izin Lokasi yang memang hanya berjangka waktu maksimal 4 (empat) tahun sejak penerbitannya, hal ini jelas bertentangan dengan peraturan dasar IUP itu sendiri yaitu Permentan Nomor 26/2007. Selain itupun, pada faktanya di atas lahan/tanah sesuai SK Izin Lokasi yaitu seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) ternyata diketahui masih terjadi tumpang tindih dengan lahan/tanah area perusahaan lain seluas 4.392,26

Halaman 20 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Ha sehingga terdapat kendala perolehan lahan/tanah, hal mana kendala tersebut tercipta dari kebijakan Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal itu sendiri yang carut marut, bukan dari Penggugat;

7. Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka jelas berakhirnya SK Izin Lokasi Penggugat dan/atau adanya SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi sebagai salah satu alasan/pertimbangan yang digunakan oleh Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa adalah alasan/ pertimbangan yang sangat tidak berdasar dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

ii) SK Izin Lokasi sudah tidak relevan lagi bagi SK IUP Penggugat karena Penggugat sudah melakukan perolehan lahan/tanah sebagaimana disyaratkan dalam SK Izin Lokasi:

1. Bahwa apabila Majelis Hakim berpendapat bahwa – *quad non*– berakhirnya SK Izin Lokasi Penggugat dapat menjadi salah satu alasan/syarat penerbitan KTUN Objek Sengketa, maka sesungguhnya Izin Lokasi tersebut tetap tidak dapat dibenarkan secara hukum untuk menjadi salah satu alasan/ pertimbangan Penerbitan KTUN Objek Sengketa karena SK Izin Lokasi sudah tidak relevan lagi untuk dibicarakan/dipermasalahan pada SK IUP Penggugat;
2. Bahwa Pasal 1 angka 1 Permenagraria Nomor 2/1999 menyatakan sebagai berikut: “Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya”. Selanjutnya, Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Agraria Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Tanah bagi Perusahaan dalam

Halaman 21 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Rangka Penanaman Modal menyatakan sebagai berikut:

Perolehan tanah adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak”;

3. Bahwa merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka Izin Lokasi sebagai dasar bagi Penggugat untuk memperoleh tanah/lahan sudah tidak relevan lagi mengingat Penggugat sudah melakukan proses pengukuran kadasteral dan telah mendapatkan Peta Bidang Tanah Nomor 033-02-18-2012 tanggal 20 April 2012 seluas 5.607,74 Ha atas nama Penggugat berdasarkan Surat BPN Nomor 141. Bahwa proses pengukuran kadastral dan penerbitan Peta Bidang Tanah atas nama Penggugat secara hukum merupakan suatu proses lebih lanjut dalam proses permohonan HGU yang selama ini telah dimohonkan oleh Penggugat dan sudah melewati proses perolehan lahan/tanah di mana hal tersebut dapat terlihat dari SK Izin Lokasi itu sendiri yaitu pada Diktum ke-5 SK Izin Lokasi yang menyatakan “Untuk tanah yang telah diperoleh, penerima Izin Lokasi diwajibkan segera mengajukan permohonan kadasteral guna penentuan batas dan luas tanah secara pasti dan mengajukan permohonan Hak Guna Usaha (HGU) kepada Pemerintah melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara di Medan”;
4. Bahwa sebagaimana telah kami sebutkan dalam pembahasan sebelumnya, filosofi dasar dari sebuah KTUN Izin Lokasi adalah untuk kegiatan memperoleh tanah/lahan untuk kegiatan usaha perkebunan. Dalam hal perolehan tanah/lahan sudah dilakukan/

Halaman 22 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



dicapai, maka serta merta KTUN Izin Lokasi sudah tidak relevan lagi dibicarakan atau sudah bersifat *einmalig*, apalagi sampai menggunakan alasan berakhirnya SK Izin Lokasi sebagai dasar penerbitan pencabutan IUP (*in casu* KTUN Objek Sengketa). Ketika tanah/lahan sudah diperoleh, maka proses selanjutnya adalah melakukan permohonan kadasteral dan HGU, di mana salah satu prosesnya adalah pengukuran kadasteral dan penerbitan Peta Bidang Tanah, yang mana sudah dilakukan dan didapatkan oleh Penggugat berdasarkan Surat BPN Nomor 141;

5. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas, terbukti bahwa alasan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa yang pada pokoknya menyatakan bahwa Izin Lokasi Penggugat berdasarkan SK Izin Lokasi telah berakhir adalah tidak berdasar dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

iii) Permentan Nomor 26/2007 mensyaratkan adanya peringatan terlebih dahulu sebelum penerbitan KTUN Objek Sengketa:

1. Bahwa sebagaimana telah dikemukakan di atas, KTUN Objek Sengketa merupakan KTUN terikat di mana penerbitannya harus sesuai dengan peraturan dasarnya, di mana dalam hal ini penerbitan KTUN Objek Sengketa harus sesuai dengan syarat-syarat untuk dapat diterbitkannya KTUN Objek Sengketa berdasarkan Permentan Nomor 26/2007;
2. Bahwa Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Permentan Nomor 26/2007 menyatakan sebagai berikut:

“Pasal 34 ayat (1):

Perusahaan perkebunan yang telah memperoleh IUP, IUP-B, atau IUP-P sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, dan mendapat persetujuan penambahan luas lahan, perubahan jenis

Halaman 23 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



tanaman, penambahan kapasitas pengolahan, atau diversifikasi usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b, c, e, f, g dan/atau h diberikan peringatan paling banyak 3 (tiga) kali masing-masing dalam tenggat waktu 4 (empat) bulan;

Pasal 34 ayat (2):

Apabila dalam 3 (tiga) kali peringatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diindahkan, maka IUP, IUP-B atau IUP-P perusahaan bersangkutan dicabut dan diusulkan kepada instansi yang berwenang untuk mencabut Hak Guna Usahanya”;

3. Bahwa berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dalam perkara *a quo* KTUN Objek Sengketa dapat diterbitkan apabila: (i) Penggugat melanggar ketentuan Pasal 34 huruf b, c, e, f, g, dan/atau h Permentan Nomor 26/2007; dan (ii) Penggugat telah memperoleh paling banyak 3 (tiga) kali surat peringatan dengan masing-masing tenggang waktu 4 (empat) bulan dan Penggugat tidak mengindahkan peringatan tersebut. Bahwa sampai dengan penerbitan KTUN Objek Sengketa, Tergugat tidak pernah sekalipun memberikan surat peringatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2) Permentan Nomor 26/2007 tersebut, padahal surat peringatan tersebut menjadi syarat sebelum dapat diterbitkannya KTUN Objek Sengketa atau dengan kata lain tanpa adanya surat peringatan tersebut, maka Tergugat tidak dibenarkan secara hukum untuk menerbitkan KTUN Objek Sengketa;
4. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, terbukti bahwa Tergugat tidak memperhatikan syarat penerbitan KTUN Objek Sengketa sebagaimana diatur dalam Permentan Nomor 26/2007 dan oleh karenanya penerbitan KTUN Objek Sengketa telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Halaman 24 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

iv) Penggugat tidak melanggar ketentuan dalam diktum kedua angka 5 dan angka 8 SK IUP sehingga alasan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa adalah tidak berdasar:

1. Bahwa salah satu alasan/pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa selain berakhirnya SK Izin Lokasi Penggugat adalah Penggugat tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kedua angka 5 dan angka 8 SK IUP yaitu "Pihak perusahaan wajib membangun kebun kelapa sawit bagi masyarakat sekitarnya di mana pengelolaannya dilaksanakan berdasarkan pola kemitraan Anak Angkat Bapak Angkat (ABA)" dan "Menyampaikan laporan kegiatan usaha setiap 6 (enam) bulan kepada Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal c.q. Dinas Perkebunan Kabupaten Mandailing Natal";
2. Bahwa alasan/pertimbangan Tergugat tersebut merupakan alasan/pertimbangan yang tidak sesuai dengan fakta hukum yang ada mengingat:

- a. Penggugat pada dasarnya telah melaksanakan sosialisasi pada masyarakat di sekitar lahan/tanah Penggugat yaitu masyarakat Desa Tabuyung dan Singkuang yang dilakukan pada tanggal 16 Juni 2011 bertempat di kantor Camat Muara Batang Gadis. Adapun sosialisasi tersebut mengenai rencana pembukaan kebun kelapa sawit dan pabrik pengolahannya. Hal serupa juga telah dilakukan oleh Penggugat pada tanggal 17 Juni 2011 di Desa Suka Makmur dan dihadiri oleh masyarakat Desa Suka Makmur dan Desa Manuncang bertempat di rumah sekretaris Desa Suka Makmur. Pada kedua sosialisasi tersebut pada intinya Penggugat menyampaikan kepada masyarakat untuk

Halaman 25 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



dapat membentuk koperasi untuk bekerjasama dengan Penggugat dalam rangka pembangunan kebun kelapa sawit dengan pola kemitraan Anak Angkat Bapak Angkat;

- b. Bahwa adapun sosialisasi tersebut baru dilakukan pada tahun 2011 karena selama ini Penggugat belum mendapatkan kejelasan mengenai status tanah/lahan maupun batas tanah/lahan yang akan digunakan oleh Penggugat untuk membangun kebun kelapa sawit mengingat: (i) SK Izin Lokasi baru diberikan oleh Tergugat pada tahun 2009 di mana SK Izin Lokasi tersebut akan digunakan untuk melakukan proses permohonan pengukuran Kadasteral dan HGU, padahal Penggugat telah berulang kali mengirimkan surat permohonan izin lokasi kepada Tergugat sejak tahun 2005; (ii) selama kurun waktu dari Tahun 1998-2006 lahan/tanah seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang dicadangkan untuk Penggugat ternyata masih tumpang tindih dengan tanah/lahan Hak Pengusahaan Hutan milik perusahaan lain;
- c. Bahwa Penggugat pun telah melaporkan secara berkala mengenai kegiatan usahanya kepada Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal c.q. Dinas Perkebunan Kabupaten Mandailing Natal antara lain melalui: (i) Surat Nomor 39/KP-USU/XI/2011 tertanggal 23 November 2011 perihal Laporan Usaha Perkebunan; dan (ii) Surat Nomor 09/KP-USU/IV/2012 tertanggal 30 April 2012 perihal Laporan Usaha Perkebunan;

Halaman 26 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



3. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, alasan/pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa karena Penggugat melanggar Diktum Kedua angka 5 dan angka 8 SK IUP adalah alasan/pertimbangan yang sangat tidak relevan dan menunjukkan bahwa Tergugat berusaha untuk mengaburkan fakta hukum yang sesungguhnya:

4. Bahwa apabila majelis hakim berpendapat –*quad non*– Penggugat telah tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Diktum Kedua angka 5 dan angka 8 SK IUP, maka sesungguhnya penerbitan KTUN Objek Sengketa tetap tidak sah dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa sebagaimana telah dikemukakan dalam Butir III huruf A angka (iii) Gugatan ini, Tergugat wajib untuk memberikan surat peringatan paling banyak 3 (tiga) kali terlebih dahulu kepada Penggugat sebelum melakukan pencabutan atas IUP Penggugat (d.h.i. menerbitkan KTUN Objek Sengketa) di mana hingga tanggal Gugatan ini diajukan, Penggugat tidak pernah mendapatkan satu pun surat peringatan dari Tergugat;

v) Alasan/pertimbangan Tergugat dalam penerbitan KTUN Objek Sengketa bahwa penggugat melanggar ketentuan Pasal 34 huruf b, f, g, dan h Permentan Nomor 26/2007 adalah alasan/pertimbangan yang tidak berdasar:

1. Bahwa alasan/pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa yaitu Penggugat tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 huruf b, f, g, dan h Permentan Nomor 26/2007 adalah tidak berdasar dan tidak sesuai dengan fakta hukum;
2. Bahwa Penggugat telah melaksanakan kewajibannya berdasarkan Pasal 34 huruf b Permentan Nomor 26/2007, yaitu merealisasikan pembangunan kebun dan/atau unit pengolahan sesuai dengan studi kelayakan, baku teknis, dan



ketentuan yang berlaku di mana hal tersebut dapat terlihat dari tindakan Penggugat yang telah membuka lahan seluas 2.000 Ha (dua ribu hektar) dan 30 Ha untuk pembibitan dan *basecamp*. Pada saat ini pula Penggugat telah melakukan pembibitan sebanyak 500.000 (lima ratus ribu) bibit dan telah mempekerjakan 500 (lima ratus) orang dari masyarakat desa sekitar lahan/tanah Penggugat. Selain itu pun, Penggugat telah membuka jalan di area lahan/tanah Penggugat sepanjang 35 km (tiga puluh lima kilometer) dan di luar area lahan/tanah Penggugat yang menghubungkan desa-desa dan lahan/tanah Penggugat, hal mana semata-mata untuk memudahkan mobilisasi masyarakat;

3. Bahwa Penggugat telah melaksanakan kewajibannya berdasarkan Pasal 34 huruf f Permentan Nomor 26/2007, yaitu menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bahwa pada tanggal 7 Juni 2012 Gubernur Sumatera Utara telah menerbitkan Keputusan Nomor 188.44/407/KPTS/2012 perihal Kelayakan Lingkungan Hidup Rencana Kegiatan Perkebunan Kelapa Sawit dan Pabrik Kelapa Sawit oleh Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara Dengan Luas \pm 10.000 Ha di Desa Tabuyung, Singkuang, dan Suka Makmur Kecamatan Muara Batang Gadis Kabupaten Mandailing Natal Provinsi Sumatera Utara. Keputusan tersebut pada pokoknya menetapkan kelayakan lingkungan hidup atas rencana kegiatan perkebunan dan pabrik kelapa sawit yang dilaksanakan oleh Penggugat. Hal ini membuktikan bahwa Penggugat telah menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Halaman 28 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

4. Bahwa Penggugat telah melaksanakan kewajibannya berdasarkan Pasal 34 huruf g Permentan Nomor 26/2007, yaitu menumbuhkan dan memberdayakan masyarakat/koperasi setempat. Bahwa sebagaimana telah kami sebutkan sebelumnya di atas, Penggugat telah melakukan sosialisasi terhadap rencana pembangunan kebun kelapa sawit milik Penggugat dan meminta masyarakat sekitar untuk membentuk koperasi untuk bekerjasama dengan Penggugat;
5. Bahwa Penggugat telah melaksanakan kewajibannya berdasarkan Pasal 34 huruf h Permentan Nomor 26/2007, yaitu melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Permentan Nomor 26/2007 secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali. Penggugat telah menyampaikan laporan kegiatan usaha perkebunan kepada Tergugat c.q. Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Mandailing Natal antara lain melalui surat-surat berikut ini:
 - a. Surat Nomor 39/KP-USU/XI/2011 tertanggal 23 November 2011 perihal Laporan Usaha Perkebunan;
 - b. Surat Nomor 09/KP-USU/IV/2012 tertanggal 30 April 2012 perihal Laporan Usaha Perkebunan;
6. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka terlihat jelas bahwa alasan/pertimbangan Tergugat untuk menerbitkan KTUN Objek Sengketa karena Penggugat telah melanggar ketentuan Pasal 34 huruf b, f, g, dan h Permentan Nomor 26/2007 merupakan alasan/pertimbangan yang mengada-ada dan tidak berdasar sama sekali serta tidak sesuai dengan fakta hukum yang ada;
7. Bahwa sekali lagi kami kemukakan apabila majelis hakim berpendapat *-quad non-* Penggugat telah melanggar ketentuan Pasal 34 huruf b, f, g, dan h Permentan Nomor 26/2007, maka sesungguhnya penerbitan KTUN Objek Sengketa tetap tidak sah dan bertentangan dengan peraturan

Halaman 29 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



perundang-undangan yang berlaku. Bahwa sebagaimana telah dikemukakan dalam Butir III huruf A angka (iii) Gugatan ini, Tergugat wajib untuk memberikan surat peringatan paling banyak 3 (tiga) kali terlebih dahulu kepada Penggugat sebelum melakukan pencabutan atas IUP Penggugat (d.h.i. menerbitkan KTUN Objek Sengketa) di mana hingga tanggal Gugatan ini diajukan, Penggugat tidak pernah mendapatkan satu pun surat peringatan dari Tergugat;

Bahwa berdasarkan seluruh uraian kami tersebut di atas, maka terlihat jelas bahwa KTUN Objek Sengketa yang diterbitkan oleh Tergugat telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan oleh karenanya kami mohon kepada Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang mengadili perkara *a quo* untuk dapat menyatakan KTUN Objek Sengketa telah bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan menyatakan KTUN Objek Sengketa adalah tidak sah dan batal demi hukum;

B. Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (Pasal 53 Ayat [2] Huruf b UU PTUN):

Bahwa di samping bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana telah kami sebutkan sebelumnya di atas, KTUN Objek Sengketa juga bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (untuk selanjutnya disebut UU Nomor 28/1999), yaitu bertentangan dengan atau melanggar Asas Kepastian Hukum, Asas Akuntabilitas, Asas Profesionalitas, dan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara. Adapun dalil-dalil kami adalah sebagai berikut:

- (i) Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas Kepastian Hukum:
- 1. Bahwa berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Asas Kepastian Hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepututan,



dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara. Dengan demikian, penerapan terpenting dari Asas Kepastian Hukum adalah tindakan badan/pejabat tata usaha negara harus sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dengan mempertimbangkan nilai kepatutan dan nilai keadilan dalam mengeluarkan suatu kebijakan baik berupa keputusan dan/atau ketetapan;

2. Sebagaimana telah kami kemukakan di atas, di mana Tergugat telah menerbitkan KTUN Objek Sengketa berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang salah dan/atau menggunakan fakta-fakta yang tidak benar sebagai dasar pertimbangan, maka tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa merupakan tindakan yang melanggar Asas Kepastian Hukum;

(ii) Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas Akuntabilitas:

1. Bahwa berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1999, yang dimaksud dengan Asas Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggaraan Negara harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan-perundang-undangan yang berlaku;
2. Bahwa mengingat pertimbangan-pertimbangan yang diambil oleh Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa didasarkan pada pertimbangan yang salah dan tidak sesuai dengan fakta hukum yang ada sehingga menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi Penggugat, maka Tergugat telah menerbitkan KTUN Objek Sengketa yang tidak dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat khususnya Penggugat. Dengan demikian Tergugat telah melanggar Asas Akuntabilitas;

(iii) Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas Profesionalitas:



1. Bahwa berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Asas Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, elemen terpenting dari Asas Profesionalitas adalah tindakan badan/pejabat tata usaha negara dalam menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara harus sesuai dengan kode etik dan peraturan perundangan yang berlaku bagi si badan/pejabat tata usaha negara tersebut (*in casu* Tergugat) dalam mengeluarkan suatu kebijakan baik berupa keputusan dan/atau ketetapan;
2. Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa telah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu: (i) berakhirnya Izin Lokasi Penggugat tidak dapat menjadi alasan/dasar pencabutan suatu IUP (*in casu* penerbitan KTUN Objek Sengketa); dan (ii) Tergugat tidak pernah memberikan surat peringatan kepada Penggugat sebelum mencabut IUP Penggugat (*in casu* penerbitan KTUN Objek Sengketa) sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 38 Permentan Nomor 26/2007. Dengan demikian, Tergugat telah melanggar Asas Profesionalitas;
- iv) Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara:
 1. Bahwa berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara. Dengan demikian, penerapan terpenting dari Asas Tertib Penyelenggaraan Negara khususnya dalam hal keseimbangan, tindakan badan/pejabat tata usaha negara



dalam menerapkan sanksi harus mempertimbangkan keseimbangan antara sanksi yang diterapkan dengan bobot pelanggaran yang telah dilakukan. Hal tersebut sesuai dengan doktrin yang dikemukakan oleh ahli hukum tata usaha negara yaitu Indroharto, S.H.;

2. Melihat pada pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta tidak sesuai dengan fakta hukum yang ada di mana Tergugat secara tidak teratur dan tidak tertib menerbitkan KTUN Objek Sengketa tanpa memberikan satu pun peringatan terlebih dahulu kepada Penggugat dan Penggugat tidak melakukan suatu pelanggaran apapun yang dapat berakibat pada pencabutan IUP Penggugat, maka KTUN Objek Sengketa yang menjatuhkan sanksi berupa pencabutan dan pernyataan tidak berlakunya IUP Penggugat telah melanggar Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;
- v) Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas Kecermatan Menurut Doktrin:
 1. Bahwa selain Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 53 ayat (2) huruf b UU PTUN, dikenal pula adanya asas kecermatan dalam mewujudkan pemerintahan yang baik berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Prof. Philipus M Hadjon, S.H. dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Administrasi Indonesia" yang menyatakan pada pokoknya bahwa:
 - (i) suatu keputusan yang dikeluarkan oleh badan pemerintahan harus dipersiapkan dan diambil secara cermat;
 - (ii) sebelum mengambil suatu ketetapan, badan pemerintah dalam menerapkan asas kecermatan dimaksud harus meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan kepentingannya; dan



iii) kalau pemerintah secara keliru tidak memperhitungkan kepentingan pihak ketiga, itu pun berarti tidak cermat;

2. Merujuk pada pendapat Prof. Philipus M Hadjon, S.H. di atas, jelas bahwa Tergugat telah tidak cermat dalam mengeluarkan KTUN Objek Sengketa karena pertimbangan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan fakta hukum yang sesungguhnya yaitu: (i) berakhirnya Izin Lokasi Penggugat bukan merupakan dasar pencabutan suatu IUP (*in casu* penerbitan KTUN Objek Sengketa); (ii) Penggugat telah melaksanakan setiap ketentuan yang diwajibkan dalam SK IUP dan Permentan Nomor 26/2007; dan (iii) Tergugat tidak pernah memberikan surat peringatan kepada Penggugat sebelum mencabut IUP Penggugat (*in casu* penerbitan KTUN Objek Sengketa);

vi) Tindakan Tergugat dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa bertentangan dengan Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang (*detournement de pouvoir*) Menurut Doktrin:

1. Bahwa Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang sebagai suatu asas umum pemerintahan yang baik menurut doktrin ilmu hukum memberikan suatu batasan terhadap suatu kewenangan agar tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain tujuan ia diberikan. Prof. Phillipus M. Hadjon, S.H, dalam bukunya yang berjudul "Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia", halaman 277, mengatakan "...Pada umumnya penyalahgunaan suatu wewenang juga akan bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan";
2. Bahwa dibalik segala alasan/pertimbangan dalam penerbitan KTUN Objek Sengketa oleh Tergugat, patut diduga bahwa tindakan Tergugat telah bertentangan dengan Asas Larangan Penyalahgunaan Kewenangan di mana secara sewenang-wenang dan melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku, Tergugat menerbitkan KTUN Objek Sengketa. Bahwa berdasarkan informasi yang Penggugat ketahui, tidak



lama setelah berakhirnya Izin Lokasi Penggugat, yaitu pada tanggal 20 Februari 2012, terdapat sebuah perusahaan yang mengajukan permohonan izin lokasi kepada Tergugat di mana permohonan tersebut diajukan terhadap tanah/lahan seluas \pm 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar) yang berlokasi di Desa Tabuyung, Suka Makmur dan Singkuang sekitarnya, Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara, hal mana sebenarnya merupakan tanah/lahan milik Penggugat berdasarkan SK Izin Lokasi yang telah berakhir dan telah ditolak permohonan perpanjangannya oleh Tergugat;

3. Bahwa dari informasi yang Penggugat ketahui, perusahaan tersebut bernama PT. Sumberjaya Dinamikatama di mana diduga Pejabat Bupati Mandailing Natal saat ini memiliki keterkaitan sangat erat dengan PT. Sumberjaya Dinamikatama (ex. pemegang saham dan ex. Direksi PT. Sumberjaya Dinamikatama). Bahwa hal tersebut mengundang pertanyaan dari Penggugat mengenai apa motif sebenarnya dari penerbitan SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi (yang seharusnya SK Izin Lokasi Penggugat masih dapat diperpanjang 1 tahun lagi) oleh Tergugat yang lebih lanjut menjadi alasan/pertimbangan Tergugat untuk menerbitkan KTUN Objek Sengketa secara sewenang-wenang kepada Penggugat;
4. Bahwa fungsi dari Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik adalah untuk mewujudkan penyelenggara negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme (*vide* Pasal 1 angka 6 UU Nomor 28/1999). Pasal 1 angka 5 UU Nomor 28/1999 menyatakan sebagai berikut "Nepotisme adalah setiap perbuatan Penyelenggara Negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya dan atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, bangsa, dan negara";



5. Bahwa penerbitan KTUN Objek Sengketa dapat menimbulkan dugaan sebagai praktek nepotisme yang dilakukan oleh Tergugat mengingat adanya dugaan keterkaitan sangat erat antara Tergugat dengan PT. Sumberjaya Dinamikatama (sebagai ex. pemegang saham dan ex. Direksi) di mana dugaan praktek nepotisme tersebut “dilegalkan” dengan cara penerbitan SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi dan kemudian menjadi alasan/pertimbangan penerbitan KTUN Objek Sengketa secara sewenang-wenang oleh Tergugat sehingga tanah/lahan eks Izin Lokasi Penggugat tersebut menjadi “kosong” dan dapat dimohonkan oleh badan hukum lainnya di mana dalam hal ini PT. Sumberjaya Dinamikatama yang diduga memiliki keterkaitan sangat erat dengan Tergugat;
6. Bahwa selain hal tersebut di atas, tindakan Tergugat menerbitkan KTUN Objek Sengketa telah memperlihatkan secara jelas bahwa Tergugat telah bertindak sewenang-wenang di mana SK IUP milik Penggugat adalah IUP kepada Penggugat untuk dapat melakukan kegiatan usaha perkebunan di atas lahan seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar). Namun demikian, mengingat luas lahan/tanah definitif yang sudah diperoleh Penggugat berdasarkan pengukuran kadasteral dan pembuatan Peta Bidang Tanah sesuai Surat BPN Nomor 141 adalah seluas 5.607,74 Ha sementara sisanya masih tumpang tindih dengan areal perusahaan lain, maka seharusnya Tergugat tidak mencabut SK IUP Penggugat dengan KTUN Objek Sengketa, karena dengan dicabutnya SK IUP Penggugat secara sewenang-wenang tersebut mengakibatkan Penggugat tidak dapat melakukan kegiatan usaha perkebunan di lahan/tanah yang sudah definitif diperoleh atas nama Penggugat yaitu lahan/tanah seluas 5.607,74 Ha mengingat SK IUP Penggugat untuk area lahan/tanah seluas 10.000 Ha (sepuluh ribu hektar);



7. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, terlihat jelas tindakan Tergugat telah bertentangan dengan Asas Larangan Penyalahgunaan Wewenang yang dilandasi adanya dugaan praktek nepotisme yang dilakukan oleh Tergugat;

Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka terbukti penerbitan KTUN Objek Sengketa oleh Tergugat telah bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik yaitu Asas Kepastian Hukum, Asas Akuntabilitas, Asas Profesionalitas, Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, Asas Kecermatan dan Asas Larangan Penyalahgunaan Kewenangan yang dilandasi adanya dugaan Praktek Nepotisme yang dilakukan Tergugat, dan oleh karenanya Penggugat mohon kepada Majelis Hakim Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang memeriksa perkara *a quo* untuk dapat menyatakan bahwa KTUN Objek Sengketa telah bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagaimana tersebut di atas dan menyatakan KTUN Objek Sengketa adalah tidak sah dan batal demi hukum;

IV. PERMOHONAN PENUNDAAN PELAKSANAAN KTUN OBYEK SENGKETA

Bahwa berdasarkan uraian dalil-dalil di atas, apabila KTUN Objek Sengketa tetap dilaksanakan maka Penggugat akan menderita suatu kerugian, mengingat KTUN Objek Sengketa telah mencabut dan menyatakan IUP atas nama Penggugat sebagaimana dimaksud dalam SK IUP tidak berlaku. Hal ini mengakibatkan Penggugat tidak dapat melaksanakan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit di atas tanah sebagaimana dimaksud dalam SK IUP serta pembibitan kelapa sawit dan proses perolehan tanah yang telah dilakukan oleh Penggugat menjadi sia-sia;

Bahwa Pasal 67 ayat (2) UU PTUN menyatakan "Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap". Selanjutnya Pasal 67 ayat (4) huruf a UU PTUN menyatakan "Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2): (a) dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan". Penjelasan Pasal 67 UU PTUN menyatakan:

"Pengadilan akan mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut hanya apabila: (a) terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut...";

Berdasarkan hal tersebut, maka pada dasarnya permohonan penundaan pelaksanaan KTUN Objek Sengketa ini sudah sesuai dengan kriteria yang dipersyaratkan yaitu "terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut", mengingat bahwa Penggugat tidak dapat melanjutkan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit yang telah berjalan berdasarkan SK IUP. Apabila Penggugat tidak dapat melanjutkan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit tersebut, maka Penggugat tidak dapat merawat bibit-bibit kelapa sawit yang telah ditanam oleh Penggugat dan mengakibatkan pada gagalnya pertumbuhan bibit kelapa sawit tersebut. Hal ini akan menimbulkan kerugian yang lebih besar lagi bagi Penggugat. Selain itu, kepentingan masyarakat sekitar lahan/tanah Penggugat juga akan dirugikan mengingat masyarakat tersebut telah berpartisipasi dalam pembangunan kebun kelapa sawit Penggugat dan akan bekerjasama dengan Penggugat dengan pola kemitraan Anak Angkat Bapak Angkat yang pada akhirnya akan dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat sekitar lahan/tanah Penggugat;

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka kami mengajukan permohonan penundaan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan penundaan (penangguhan) pelaksanaan Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/TAHUN 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;
2. Menyatakan menunda (menangguhkan) Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 tentang

Halaman 38 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/TAHUN 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;

V. PERMOHONAN GANTI RUGI ATAS KERUGIAN YANG DIDERITA PENGUGAT DENGAN DITERBITKANNYA KTUN OBYEK SENGKETA OLEH TERGUGAT

Bahwa dengan diterbitkannya KTUN Objek Sengketa telah mengakibatkan kerugian yang diderita oleh Penggugat yaitu Penggugat kehilangan IUP di mana IUP merupakan dasar hukum Penggugat untuk melakukan pembangunan kebun kelapa sawit di atas tanah/lahan seluas \pm 5.607,74 Ha yang telah diperoleh Penggugat. Dengan diterbitkannya KTUN Objek Sengketa maka menyebabkan kegiatan usaha perkebunan Penggugat menjadi berhenti total, sementara biaya-biaya yang telah dikeluarkan oleh Penggugat dalam mengurus segala sesuatu terkait perkebunan kelapa sawit tersebut cukup besar sehingga menyebabkan kerugian yang cukup besar kepada Penggugat yaitu sebesar Rp20.500.000.000,- (dua puluh miliar lima ratus juta rupiah) (detail perincian akan kami susulkan kemudian dalam persidangan Gugatan ini);

Berdasarkan hal tersebut, maka dengan ini Penggugat mengajukan permohonan ganti rugi atas kerugian yang diderita Penggugat dengan diterbitkannya KTUN Objek Sengketa sebagaimana tersebut di atas, di mana ganti rugi yang dimohonkan oleh Penggugat adalah sebesar Rp5.000.000,- (lima juta rupiah) sesuai dengan batas maksimal ganti rugi yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1992 tentang Ganti Rugi dan Tata Cara Pelaksanaannya pada Peradilan Tata Usaha Negara;

Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, Penggugat mohon kepada Pengadilan Tata Usaha Negara Medan agar memberikan putusan sebagai berikut:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan batal atau tidak sah Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/TAHUN 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;

Halaman 39 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

3. Memerintahkan Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/TAHUN 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;
4. Memerintahkan Tergugat untuk membayar ganti rugi atas kerugian yang diderita Penggugat akibat diterbitkannya KTUN Objek Sengketa sebesar Rp5.000.000,- (lima juta rupiah);
5. Menghukum Tergugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam perkara ini;

Menimbang, bahwa terhadap gugatan tersebut Tergugat mengajukan eksepsi yang pada pokoknya atas dalil-dalil sebagai berikut:

- I. Pengadilan Tata Usaha Negara tidak berwenang memeriksa dan mengadili perkara *a quo*
 1. Bahwa Gugatan dari Penggugat yang pada intinya adalah menggugat Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012, yang mana Surat Keputusan tersebut adalah merupakan pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan tanggal 27 Agustus 2004;
 2. Bahwa Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 adalah Keputusan yang diambil setelah Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/105/K/2009 tentang Pemberian Izin Lokasi untuk Keperluan Perkebunan Kelapa Sawit tanggal 28 Januari 2009, telah berakhir masa berlakunya (kedaluwarsa) sejak 28 Januari 2012, sehingga secara hukum Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan tanggal 27 Agustus 2004, menjadi tidak memiliki kekuatan hukum lagi.

Karena lokasi untuk melakukan kegiatan perkebunan bagi Penggugat sudah tidak ada lagi tempatnya, karena Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan tanggal 27 Agustus 2004, tersebut diterbitkan karena adanya Izin Lokasi, di mana ditunjukkan lokasi di mana

Halaman 40 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Penggugat dapat melakukan kegiatan perkebunan. Jadi, jelas Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan tanggal 27 Agustus 2004, tidak dapat berdiri sendiri;

3. Bahwa Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan Objek dalam sengketa Tata Usaha Negara adalah Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan 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 dikeluarkan oleh badan atau pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata”;

4. Bahwa terhadap ketentuan sebagaimana tersebut dalam point 3 tersebut di atas, haruslah bersifat kumulatif, artinya untuk dapat disebut Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang dapat disengketakan di Pengadilan Tata Usaha Negara harus memenuhi keseluruhan elemen tersebut;
5. Bahwa di antara ketentuan tersebut di atas yang terpenting dan harus diuji adalah apakah objek sengketa *a quo* adalah Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang menciptakan akibat hukum, sehingga masuk ke dalam Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), yang dapat diperiksa dan digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara;
6. Bahwa Ahli Hukum Tata Usaha Negara Indroharto, SH. menyatakan ada 2 (dua) Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang tidak menimbulkan akibat hukum secara definitif, yaitu:
 1. Keputusan yang belum menimbulkan akibat hukum, seperti Surat Pemberitahuan;

Halaman 41 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



2. Keputusan yang tidak dapat dikatakan sebagai keputusan yang berdiri sendiri;
7. Bahwa selanjutnya di dalam Hukum Administrasi Negara, terdapat ketentuan mengenai Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), yang tidak dapat dikatakan menimbulkan akibat hukum, yaitu:
 1. Keputusan-keputusan yang mendahului pengeluaran suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), seperti:
 - a. Nota Kebijaksanaan;
 - b. Penunjukan suatu tempat atau bangunan tertentu;
 - c. Suatu keputusan penolakan dari permohonan untuk mendapatkan izin yang tidak memenuhi syarat;
 2. Keputusan yang diambil setelah keputusan yang sebenarnya telah diambil, di mana akibat hukum hanya pada Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang pertama, sedangkan keputusan-keputusan yang dikeluarkan berikutnya bukan dianggap sebagai Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*), karena tidak dianggap menimbulkan akibat hukum;
8. Bahwa dalam perkara *a quo*, telah sangat jelas dan terang objek sengketa perkara *a quo* (Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012) adalah Keputusan yang diambil karena Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/105/K/2009 tentang Pemberian Izin Lokasi untuk Keperluan Perkebunan Kelapa Sawit telah berakhir (kedaluwarsa) sejak 28 Januari 2012, sehingga secara hukum Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan, secara hukum harus dicabut, karena sudah tidak ada lagi lokasi lahan yang dapat digunakan oleh Penggugat untuk melakukan Usaha Perkebunan bagi Penggugat;
Jadi dalam hal ini bahwa Keputusan Tata Usaha Negara (*beschikking*) yang dikeluarkan oleh Tergugat masuk ke dalam keputusan yang tidak berdiri sendiri, melainkan keputusan yang harus diambil karena keputusan yang lain sudah tidak ada, yaitu Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan menjadi tidak berlaku lagi, dan tidak dapat

Halaman 42 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



dipertahankan lagi, karena lokasi untuk melakukan kegiatan perkebunan bagi Penggugat sudah tidak ada lagi tempatnya;

Maka dengan demikian dapat dipastikan bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh Tergugat tidak dapat diperiksa dan disidangkan di Pengadilan Tata Usaha Negara, karena tidak memenuhi ketentuan sebagaimana diatur di dalam Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

II. Gugatan Penggugat Kabur (*Obscure Libell*)

1. Bahwa pada dasarnya Tergugat menolak seluruh dalil-dalil yang diajukan oleh Penggugat dalam Gugatannya, kecuali yang secara tegas-tegas diakui kebenarannya oleh Tergugat;
2. Bahwa Gugatan dari Penggugat yang pada intinya adalah menggugat Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012, yang mana Surat Keputusan tersebut di tujukan kepada Koperasi Pembangunan Universitas Sumatra Utara, yang dalam hal ini berdasarkan gugatan dari Penggugat diwakili oleh Para Pengurus Koperasi tersebut;
3. Bahwa dari susunan Pengurus yang mewakili koperasi Pembangunan Sumatra Utara, terdapat ketidak-lengkapan identitas, yang tempat tinggal hanya tertulis Medan, hal ini menimbulkan ketidak-jelasan dalam Gugatan yang diajukan oleh Penggugat;
4. Bahwa selanjutnya, mengenai alamat dari Penggugat di dalam Gugatannya beralamat di Jalan Universitas Nomor 46, Kampus USU. Adalah alamat yang palsu, karena di alamat tersebut bukan merupakan kantor Koperasi, akan tetapi adalah merupakan kantor dari Bank Sumut;
5. Bahwa menurut keterangan yang diperoleh Tergugat dari Dinas Koperasi UMKM Kota Medan Penggugat adalah koperasi yang tidak aktif, dikarenakan tidak pernah melaporkan kegiatannya secara



berkala, maupun Rapat Anggota Tahunan (RAT) kepada Dinas Koperasi UMKM Kota Medan, jangankan melakukan penanaman perkebunan Kelapa Sawit maupun kegiatan perkebunan, kegiatan sebagai Koperasi saja tidak ada alias tidak aktif. Selain itu ternyata Penggugat tidak terdaftar di Dinas Perindagkop dan Pasar Kabupaten Mandailing Natal;

6. Bahwa selanjutnya pada bagian Permohonan Ganti Rugi pada Gugatan Penggugat pada halaman 35 (tiga puluh lima) Penggugat menyatakan kerugian yang diderita Penggugat sebesar Rp20.500.000.000,- (dua puluh miliar lima ratus juta Rupiah), namun demikian selanjutnya Penggugat di dalam Petitum Gugatannya menyatakan memerintahkan kepada Tergugat untuk membayar ganti rugi sebesar Rp5.000.000,- (lima juta Rupiah);

Bahwa hal demikian terlihat dengan jelas di dalam Gugatan Penggugat, terdapat ketidak-sejalan antara Posita Gugatan dengan Petitum Gugatan, sehingga menyebabkan ketidak-jelasan dalam Gugatan Penggugat;

Berdasarkan hal tersebut di atas maka terdapat fakta yang tidak terbantahkan bahwa Gugatan yang diajukan oleh Penggugat Tidak Jelas dan Kabur (*Obscur Libell*);

III. Eksepsi *Disqualificatoire*

1. Bahwa Izin lokasi yang dimiliki oleh Penggugat, berdasarkan Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/105/K/2009 tentang Pemberian Izin Lokasi tanggal 28 Januari 2009, untuk Keperluan Perkebunan Kelapa Sawit telah berakhir sejak 28 Januari 2012 yang mana untuk selanjutnya tidak dilakukan perpanjangan terhadap Izin Lokasi tersebut;
2. Bahwa oleh karena telah berakhir sejak 28 Januari 2012 dan tidak dapat diperpanjang oleh Tergugat, maka menurut hukum Penggugat tidak memiliki hak lagi untuk mengelola lokasi atas tanah seluas 10.000 Ha yang terletak di Desa Tabuyung, Suka Makmur, Pasar II Singkuang, Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Mandailing Natal, Provinsi Sumatra Utara, hal ini sangat jelas dan terang alasan hukumnya, di dalam Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/

Halaman 44 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan yang telah dicabut oleh Tergugat dengan Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012, areal tanah seluas 10.000 Ha, menjadi Hak Penggugat berdasarkan Izin Lokasi yang dimiliki oleh Penggugat, berdasarkan Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/105/K/2009, dan mana izin lokasi tersebut telah berakhir, dan tidak diperpanjang oleh Tergugat salah satu alasan hukum Penggugat tidak melakukan pembebasan lahan dan kegiatan penanaman kelapa sawit;

3. Bahwa dengan demikian Gugatan ini diajukan oleh Penggugat, sudah tidak lagi memiliki kualitas dan kompetensi terhadap Objek Gugatan;

IV. *Legal Standing* Penggugat sebagai Koperasi adalah Cacat Yuridis

1. Bahwa Penggugat adalah bukan merupakan Koperasi sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian;
2. Bahwa sebagaimana termuat di dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, pada Pasal 21, diterangkan bahwa perangkat Organisasi Koperasi terdiri dari:
 - a. Rapat Anggota;
 - b. Pengurus;
 - c. Pengawas;

Bahwa di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 22 ayat (1), dinyatakan bahwa Rapat Anggota merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam Koperasi;

Bahwa begitu pentingnya Rapat Anggota (RAT) bagi sebuah Koperasi, karena di dalam Rapat Anggota Tahunan (RAT) tersebutlah ditentukan hal-hal yang prinsipal dari sebuah Organisasi Koperasi;

3. Bahwa masih menurut ketentuan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian, Pasal 26 ayat (1), diatur bahwa Rapat Anggota Tahunan dilakukan paling sedikit sekali dalam 1 (satu) tahun, artinya Rapat Anggota harus dilakukan secara berkala paling sedikit sekali dalam setahun;
4. Bahwa kontradiktif dari hal tersebut, Penggugat yang mengklaim bahwa dirinya adalah Organisasi Koperasi, berdasarkan keterangan yang

Halaman 45 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

diperoleh oleh Tergugat dari Dinas Koperasi UMKM Kota Medan, Penggugat adalah bukan merupakan Koperasi yang aktif, dikarenakan tidak pernah melaporkan kegiatannya secara berkala, maupun Rapat Anggota Tahunan (RAT) kepada Dinas Koperasi UMKM Kota Medan;

Bahwa terhadap gugatan tersebut, Pengadilan Tata Usaha Negara Medan telah mengambil putusan, yaitu Putusan Nomor 72/G/2012/PTUN-MDN, tanggal 28 Februari 2013 yang amarnya sebagai berikut:

Dalam Eksepsi:

- Menolak Eksepsi Tergugat untuk seluruhnya;

Dalam Pokok Perkara:

1. Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
2. Menyatakan batal Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;
3. Mewajibkan kepada Tergugat untuk mencabut Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;
4. menguatkan Penetapan Majelis Hakim Nomor 72/G.TUN/PEN/2012/PTUN.MDN tanggal 7 Nopember 2012 tentang Penetapan Penundaan Pelaksanaan Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;
5. Menolak Gugatan Penggugat untuk selebihnya;
6. Membebaskan kepada Tergugat untuk membayar biaya perkara dalam sengketa ini sebesar Rp13.980.000,00 (tiga belas juta sembilan ratus delapan puluh ribu rupiah);

Menimbang, bahwa dalam tingkat banding atas permohonan Tergugat putusan Pengadilan Tata Usaha Negara tersebut telah dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan dengan Putusan Nomor 72/B/2013/PT.TUN-MDN, tanggal 1 Agustus 2013 yang amarnya sebagai berikut:

1. Menerima Permohonan Banding Tergugat/Pembanding;

Halaman 46 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

2. Membatalkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 72/G/2012/PTUN-MDN. tanggal 06 Maret 2013 yang dimohonkan banding; dan

Mengadili Sendiri

Dalam Eksepsi:

- Menerima Eksepsi Tergugat/Pembanding angka 1 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara Tidak Berwenang Memeriksa dan Mengadili Perkara *a quo*;

Dalam Pokok Perkara:

1. Menyatakan Gugatan Penggugat tidak diterima;
2. Mencabut Penetapan Nomor 72/G.TUN/PEN/2012/PTUN-MDN, tanggal 7 Nopember 2012, tentang Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara berupa Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012, tanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tentang Izin Usaha Perkebunan;
3. Menghukum Penggugat/Terbanding untuk membayar biaya perkara di kedua tingkat pengadilan, yang dalam tingkat banding ditetapkan jumlahnya sebesar Rp250.000,00 (dua ratus lima puluh ribu rupiah);

Menimbang, bahwa sesudah putusan terakhir ini diberitahukan kepada Terbanding/Penggugat pada tanggal 29 Agustus 2013, kemudian terhadapnya oleh Terbanding/Penggugat dengan perantaraan kuasanya, berdasarkan Surat Kuasa Khusus tanggal 5 September 2013, diajukan permohonan kasasi secara lisan pada tanggal 10 September 2013, sebagaimana ternyata dari Akta Permohonan Kasasi Nomor 72/G/2012/PTUN-MDN *juncto* Nomor 72/B/2013/PT.TUN-MDN yang dibuat oleh Panitera Pengadilan Tata Usaha Negara Medan. Permohonan tersebut diikuti dengan Memori Kasasi yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan pada tanggal 20 September 2013;

Bahwa setelah itu, oleh Termohon Kasasi yang pada tanggal 20 September 2013 telah diberitahu tentang Memori Kasasi dari Pemohon Kasasi, diajukan Jawaban Memori Kasasi (Kontra Memori Kasasi) yang diterima di Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan pada tanggal 2 Oktober 2013;

Halaman 47 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Menimbang, bahwa permohonan kasasi *a quo* beserta alasan-alasannya telah diberitahukan kepada pihak lawan dengan saksama, diajukan dalam tenggang waktu dan dengan cara yang ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, maka secara formal dapat diterima;

alasan kasasi

Menimbang, bahwa alasan-alasan yang diajukan oleh Pemohon Kasasi dalam Memori Kasasi pada pokoknya sebagai berikut:

I. FORMALITAS PENGAJUAN UPAYA HUKUM KASASI

1. Bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) mengajukan upaya hukum Kasasi *a quo* berdasarkan ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

a. Bahwa ketentuan Acara Pemeriksaan Kasasi yang berlaku dalam Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana berturut-turut diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (untuk selanjutnya disebut sebagai UU Mahkamah Agung), dengan kutipan isi pasal sebagai berikut:

“Pemeriksaan kasasi untuk perkara yang diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Agama atau yang diputus oleh Pengadilan di lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, dilakukan menurut ketentuan undang-undang ini”;

b. Selanjutnya Pasal 43 ayat (1) *juncto* Pasal 44 ayat (1) huruf a UU Mahkamah Agung, yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 43 ayat (1) UU Mahkamah Agung:



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

“Permohonan kasasi dapat diajukan hanya jika pemohon terhadap perkaranya telah menggunakan upaya hukum banding kecuali ditentukan lain oleh undang-undang”;

Pasal 44 ayat (1) huruf a UU Mahkamah Agung:

“Permohonan Kasasi sebagaimana dimaksud Pasal 43 dapat diajukan oleh:

a. pihak yang berperkara atau wakilnya yang secara khusus dikuasakan untuk itu dalam perkara perdata atau perkara tata usaha negara yang diperiksa dan diputus oleh Pengadilan Tingkat Banding atau Tingkat Terakhir di Lingkungan Peradilan Umum, Lingkungan Peradilan Agama, dan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara”;

c. Pasal 20 ayat (2) huruf a *juncto* Pasal 23 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (untuk selanjutnya disebut UU Kekuasaan Kehakiman), yang menyatakan sebagai berikut:

Pasal 20 ayat (2) huruf a UU Kekuasaan Kehakiman:

“Mahkamah Agung berwenang:

a. mengadili pada tingkat kasasi terhadap putusan yang diberikan pada tingkat terakhir oleh pengadilan di semua lingkungan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung, kecuali undang-undang menentukan lain”;

Pasal 23 UU Kekuasaan Kehakiman:

“Putusan pengadilan dalam tingkat banding dapat dimintakan kasasi kepada Mahkamah Agung oleh pihak-pihak yang bersangkutan, kecuali undang-undang menentukan lain”;

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dengan demikian Permohonan Kasasi dari Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/ Penggugat) diajukan kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia (untuk selanjutnya disebut MA RI) melalui Ketua Pengadilan Tata Usaha Negara Medan yang memutus perkara itu pada tingkat pertama setelah sebelumnya Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara

Halaman 49 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Medan mengeluarkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding pada tanggal 1 Agustus 2013 yang pada intinya mencabut Putusan *Judex Facti* Tingkat I dalam perkara *a quo*;

2. Bahwa selanjutnya, Pasal 46 ayat (1) UU Mahkamah Agung pada pokoknya mengatur bahwa permohonan kasasi dalam perkara perdata disampaikan secara tertulis atau lisan melalui Panitera Pengadilan Tingkat Pertama yang telah memutus perkaranya, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari sesudah putusan atau penetapan pengadilan yang dimaksud diberitahukan kepada pemohon. Bahwa selanjutnya Pasal 47 ayat (1) UU Mahkamah Agung pada pokoknya mengatur bahwa dalam pengajuan permohonan kasasi pemohon wajib menyampaikan pula memori kasasi yang memuat alasan-alasannya, dalam tenggang waktu 14 (empat belas) hari setelah permohonan yang dimaksud dicatat dalam buku daftar;
3. Sehubungan dengan ketentuan tenggang waktu pengajuan upaya hukum Kasasi, Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah menerima pemberitahuan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding pada tanggal 2 September 2013 berdasarkan Surat Pemberitahuan Putusan Banding tertanggal 29 Agustus 2013 Nomor 72/G/2012/PTUN-MDN *juncto* Nomor 72/B/2013/PT.TUN-MDN. Bahwa selanjutnya Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah menyatakan Permohonan Kasasi ke MA RI melalui Kantor Kepaniteraan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan pada tanggal 10 September 2013, dan selanjutnya telah diajukan pula Memori Kasasi *a quo* pada tanggal 20 September 2013;
4. Dengan demikian maka pengajuan Kasasi ini dilakukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) masih dalam tenggang waktu dan cara yang telah disyaratkan menurut undang-undang dan oleh karenanya sudah sepatutnya Permohonan Kasasi ini diterima oleh MA RI;

Halaman 50 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



II. KTUN OBYEK SENGKETA DALAM PERKARA *A QUO* TIDAK TERMASUK PEMBATAAN PENGAJUAN KASASI BERDASARKAN PASAL 45 A UU MAHKAMAH AGUNG

1. Bahwa dalam UU Mahkamah Agung dikenal adanya pembatasan pengajuan upaya hukum Kasasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (1) UU Mahkamah Agung yang berbunyi:

“Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi mengadili perkara yang memenuhi syarat untuk diajukan kasasi, kecuali perkara yang oleh undang-undang ini dibatasi pengajuannya”;

Bahwa pembatasan pengajuan upaya hukum Kasasi tersebut juga termasuk untuk perkara sengketa tata usaha negara dengan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung sebagai berikut:

“(2) Perkara yang dikecualikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:

- a. putusan tentang praperadilan;
- b. perkara pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau diancam pidana denda;
- c. perkara tata usaha negara yang objek gugatannya berupa keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan”;

1. Bahwa maksud dari keputusan pejabat daerah yang jangkauan keputusannya berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan sebagaimana tertuang dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung tidak semata-mata dilihat dari keberlakuan keputusan tersebut di suatu daerah tertentu. Dalam menentukan apakah suatu Keputusan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut sebagai KTUN) yang menjadi objek sengketa termasuk dalam pembatasan upaya hukum kasasi dilihat dari sumber kewenangan yang dimiliki oleh pejabat terkait dalam menerbitkan KTUN tersebut dan urusan pemerintahan apa yang dilaksanakannya pada waktu mengeluarkan KTUN tersebut;

2. Terkait dengan hal tersebut, pembatasan upaya hukum kasasi yang dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah



Agung hanya mencakup penerbitan KTUN sebagai hasil penyelenggaraan pemerintahan yang sudah desentralisasi berdasarkan Pasal 13 dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah *juncto* Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Sedangkan terhadap penerbitan KTUN yang merupakan bentuk penyelenggaraan asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan masih dapat diajukan upaya hukum Kasasi;

3. Bahwa dalam menentukan apakah suatu penerbitan KTUN merupakan bentuk pelaksanaan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, atau asas tugas pembantuan dapat dilihat dari sumber kewenangannya dalam menerbitkan KTUN terkait, apakah berdasarkan pada Peraturan Daerah atau yang setingkat, ataukah pada suatu peraturan yang dapat menjangkau wilayah secara nasional. Bahwa KTUN yang diterbitkan berdasarkan pada Peraturan Daerah, maka terhadap KTUN tersebut keberlakuannya hanya menjangkau daerah tersebut saja dan oleh karenanya apabila terdapat perkara tata usaha negara dengan KTUN tersebut sebagai Objek Sengketa, maka perkara tersebut tidak dapat diajukan upaya hukum Kasasi. Sebaliknya, terhadap KTUN yang penerbitannya didasarkan pada peraturan yang daya berlakunya bersifat nasional, maka KTUN tersebut dapat diajukan upaya hukum Kasasi dan tidak termasuk dalam ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung;
4. Bahwa hal tersebut dipertegas juga dengan ketentuan Huruf Z butir 1 Buku II Pedoman Pelaksanaan Tugas dan Administrasi Pengadilan Dalam Empat Lingkungan Peradilan, Edisi 2007, terbitan Mahkamah Agung Republik Indonesia tahun 2009, halaman 856 (untuk selanjutnya disebut sebagai Buku II MA RI), yang menyatakan sebagai berikut:



“Keputusan TUN yang berupa keputusan pejabat daerah dapat atau tidak dapat diajukan kasasi, kriterianya adalah:

1. Tidak dapat diajukan kasasi apabila keputusan pejabat daerah yang materi muatannya sebagai pelaksanaan desentralisasi wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah. Kewenangan desentralisasi biasanya diatur lebih lanjut dalam peraturan daerah (PERDA);
1. Bahwa berdasarkan penjelasan tersebut di atas, maka perkara *a quo* tidak termasuk dalam perkara tata usaha negara yang menjadi subjek pembatasan Kasasi sebagaimana diatur dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung mengingat hal-hal tersebut di bawah ini:
 - a. Bahwa penerbitan suatu Izin Usaha Perkebunan (untuk selanjutnya disebut sebagai IUP) bersumber pada Peraturan Menteri Pertanian Nomor 26/Permentan/OT.140/2/2007 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan (untuk selanjutnya disebut sebagai Permentan Nomor 26/2007) di mana Permentan Nomor 26/2007 tersebut merupakan peraturan turunan (*afgeleide regelgeving*) dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan (untuk selanjutnya disebut sebagai UU Perkebunan). Bahwa keberlakuan Permentan Nomor 26/2007 merupakan amanat dari Pasal 17 ayat (7) UU Perkebunan yang menyatakan ketentuan lebih lanjut dari syarat dan tata cara pemberian IUP ditetapkan oleh Menteri. Bahwa kedua peraturan perundang-undangan tersebut memiliki daya keberlakuan dan mengikat yang bersifat nasional (tidak hanya berlaku dan mengikat di daerah tertentu saja);
 - b. Bahwa dalam perkara *a quo*, IUP yang dimiliki oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) yaitu Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 2004 tertanggal 27 Agustus 2004 (untuk selanjutnya disebut sebagai SK IUP) (Lampiran-2) masih

Halaman 53 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



merujuk pada Keputusan Menteri Pertanian Nomor 375/Kpts/HK.350/5/2002 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan (untuk selanjutnya disebut sebagai Kepmentan Nomor 375/2002) (saat ini Kepmentan Nomor 375/2002 telah dicabut oleh Permentan Nomor 26/2007) di mana Kepmentan Nomor 375/2002 bersumber pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1992 tentang Sistem Budidaya Tanaman. Bahwa pada prinsipnya pemberian IUP berdasarkan Permentan Nomor 26/2007 dan Kepmentan Nomor 375/2002 tetap sama yaitu diberikan oleh Bupati/Walikota untuk wilayah Kabupaten/Kotamadya. Hal tersebut dapat terlihat dari Pasal 13 Permentan 26/2007 dan Pasal 6 Kepmentan Nomor 375/2002 yang mengatur hal yang sama;

- c. Bahwa dalam perkara *a quo*, KTUN Objek Sengketa diterbitkan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) pada tanggal 22 Juni 2012 yang berisikan pencabutan SK IUP milik Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat). Adapun penerbitan KTUN Objek Sengketa tersebut bersumber pada Permentan Nomor 26/2007 yaitu Pasal 38. Selain itu, penerbitan KTUN Objek Sengketa merupakan pengejawantahan asas *contrario actus* dalam hukum administrasi negara yang berarti "pejabat yang menerbitkan suatu keputusan, maka pejabat tersebutlah yang dapat mencabutnya/membatalkannya", hal tersebut mengingat SK IUP diterbitkan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat), maka beliau juga yang dapat mencabutnya dengan ketentuan telah melalui proses penelitian dan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku dan asas-asas umum pemerintahan yang baik;
- d. Bahwa Permentan Nomor 26/2007 (ataupun Kepmentan Nomor 375/2002) hanya mengatur subjek penerbit dari IUP kepada Bupati/Walikota, namun Permentan Nomor

Halaman 54 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



26/2007 tidak mengamanatkan atau mendelegasikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur tata cara dan syarat penerbitan (atau pencabutan) suatu IUP. Hal tersebut mengingat di dalam UU Perkebunan telah diamanatkan bahwa tata cara dan syarat IUP diatur oleh Menteri [*vide* Pasal 17 ayat (7) UU Perkebunan]. Selain itu, di dalam KTUN Objek Sengketa pun (bagian Mengingat) dapat dilihat bahwa rujukan yang digunakan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam menerbitkan KTUN Objek Sengketa tidak merujuk pada peraturan-peraturan yang dibuat secara otonom oleh Kabupaten Mandailing Natal (misalnya Peraturan Daerah ataupun Peraturan Bupati), melainkan merujuk pada peraturan-peraturan yang daya keberlakuannya bersifat nasional seperti Permentan Nomor 26/2007, UU Perkebunan dan peraturan bersifat nasional lainnya;

e. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, maka jelas penerbitan IUP ataupun KTUN Objek Sengketa bukan merupakan pelaksanaan desentralisasi wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pemerintah daerah (*in casu* Pemerintah Daerah Kabupaten Mandailing Natal) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung *juncto* Buku II MA RI sebagaimana telah kami sebutkan di atas, dan oleh karenanya KTUN Objek Sengketa dalam perkara *a quo* tidak termasuk dalam perkara tata usaha negara yang dibatasi pengajuan upaya hukum Kasasi;

2. Bahwa dalam yurisprudensi MA RI, perkara tata usaha negara dengan objek sengketa berupa pencabutan IUP seperti perkara *a quo* ternyata tidak termasuk dalam objek perkara yang dibatasi pengajuan Kasasinya dan oleh karenanya perkara tata usaha negara yang memiliki objek sengketa berupa pencabutan IUP dapat diajukan upaya hukum Kasasi. Bahwa yurisprudensi



tersebut dapat dirujuk pada Putusan MA RI tingkat Kasasi Nomor 399 K/TUN/2011 tertanggal 23 April 2012 (Lampiran-3);

3. Bahwa merujuk pada hal tersebut di atas, terbukti perkara *a quo* tidak termasuk dalam pembatasan kasasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 A ayat (2) huruf c UU Mahkamah Agung *Juncto* Buku II MA RI dan sudah sepantasnya Majelis Hakim pada Tingkat Kasasi menerima upaya hukum Kasasi beserta Memori Kasasi Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) ini;

III. POKOK ALASAN DAN DASAR-DASAR UPAYA HUKUM KASASI

Bahwa secara garis besar, Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding memberikan argumen/pertimbangan dalam perkara *a quo* sebagai berikut:

1. Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding membenarkan sahnya pernyataan banding yang diajukan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) karena pernyataan banding tersebut diajukan masih dalam tenggat waktu 14 hari pengajuan upaya hukum banding sebagaimana disebutkan dalam Pasal 123 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (untuk selanjutnya disebut sebagai UU PTUN);
2. Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding membuat analogi mengenai Izin Lokasi sebagai salah satu syarat penerbitan IUP berdasarkan Pasal 10 Kepmentan Nomor 357/2002;
3. Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding berargumen bahwa klaim Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sebagai pihak yang memiliki tanah tidak dapat dibenarkan secara hukum;
4. Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding berargumen bahwa KTUN Objek Sengketa bersifat

Halaman 56 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



declaratoire yang berarti tidak menciptakan suasana hubungan hukum baru atau menghilangkan hubungan hukum yang telah ada sehingga tidak bisa dijadikan objek gugatan dalam perkara *a quo*. Menurut Majelis Hakim Tingkat Banding, yang seharusnya menjadi objek gugatan adalah penolakan perpanjangan Izin Lokasi berdasarkan Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525/125/HUTBUN/2012 tertanggal 8 Mei 2012 (untuk selanjutnya disebut sebagai SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi) yang bersifat konstitutif (menciptakan akibat dan hubungan hukum);

5. Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding mencabut Penetapan Nomor 72/G.TUN/PEN/2012/PTUN-MDN tertanggal 7 November 2012 tentang Penetapan Penundaan Pelaksanaan KTUN Objek Sengketa tapi tanpa pertimbangan yang jelas dan argumentatif;

Bahwa argumen/pertimbangan Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tersebut di atas pada prinsipnya mengandung kesalahan, kekeliruan dan kelalaian yang sangat prinsipil secara hukum sehingga upaya hukum Kasasi ini diajukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut:

- i) Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf b UU Mahkamah Agung; dan
- ii) Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 huruf c UU Mahkamah Agung;

Adapun penjelasan pokok alasan dan dasar-dasar Permohonan Kasasi dapat kami sampaikan sebagai berikut:

- A. Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan dan melanggar hukum yang berlaku, karena keliru dalam memahami makna “Kearifan Hakim” dalam menghitung jangka waktu



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

pernyataan banding yang diajukan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pemanding/Tergugat):

1. Bahwa Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam menyatakan “Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, dengan ilustrasi nalar sehat maka permohonan banding diajukan pada hari ke 12 (dua belas) atau setidaknya-tidaknya pada hari ke-13 (tiga belas), sehingga dengan demikian masih ada tenggat waktu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 123 ayat (1) dan oleh karena itu secara formal permohonan banding dapat diterima...” (*vide* Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding halaman 13). Dalam menyatakan argumen hukumnya tersebut, Majelis Hakim Tingkat Banding menggunakan Teori Pengiriman menurut Kearifan Hakim sebagaimana disebutkan dalam Juklak MA RI Nomor 224/Td.TUN/1993 tertanggal 14 Oktober 1993;
2. Bahwa secara hukum, Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah keliru dalam memahami Teori Pengiriman menurut Kearifan Hakim. Hal tersebut mengingat “Kearifan Hakim” yang disebutkan dan menjadi alas berpikir Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding ternyata argumennya lebih bersifat “Pengandaian”, hal mana dapat terlihat dalam pertimbangannya halaman 12-13 sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa jarak antara Medan-Mandailing Natal dalam kondisi normal dapat ditempuh dalam waktu kurang lebih 10 jam sampai 12 jam, ada interval waktu antara selesainya sidang pengucapan Putusan Pengadilan tersebut dengan persiapan membuat Surat Pemberitahuan Amar Putusan pada saat waktu yang bersamaan yakni tanggal 6 Maret, walaupun

Halaman 58 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Surat Pemberitahuan Amar Putusan tersebut dibuat pada tanggal yang sama dengan pengucapan putusannya, dibutuhkan waktu dalam proses penyelesaiannya, barulah pada keesokan harinya yakni pada tanggal 7 Maret 2013, paling cepat surat itu disampaikan/dikirim melalui kantor Pos atau Perusahaan Jasa Pengiriman Barang dan Dokumen ke alamat yang dituju, itu pun oleh Petugas Pos atau Jasa Pengiriman Barang dan Dokumen belum tentu langsung dikirim ke alamat Tergugat (yang secara teknis oleh Petugas Pos dilakukan pengelompokkan surat-surat atau paket yang pengirimannya searah dan satu tujuan), karena tidak mungkin secara manajemen begitu satu surat diterima oleh Petugas Pos (Kantor Pos), lalu oleh petugas langsung diantar, bisa jadi pada keesokan harinya yakni pada tanggal 8 Maret 2013 dalam pengertian pada tanggal tersebut tidak terselang hari libur, dan mengingat jarak tempuh antara Medan ke Mandailing Natal (Panyabungan) tempat berkedudukan Tergugat yang memakan waktu tempuh 10 s.d. 12 jam dalam keadaan normal sehingga menurut nalar/logika Surat Pemberitahuan amar Putusan tersebut baru berada di wilayah Mandailing Natal pada sore atau malam hari. Dengan demikian dapat dipastikan Surat Pemberitahuan tersebut disampaikan kepada Tergugat atau melalui pegawai pada bagian penerimaan surat-surat, paling cepat keesokan harinya yaitu tanggal 9 Maret 2013, nah pada tanggal dan hari itulah menurut hukum dianggap bahwa Surat Pemberitahuan itu diketahui oleh Tergugat sebagai pihak yang dituju oleh Surat Pemberitahuan berisi amar Putusan perkara *a quo*, disinilah kearifan hakim dalam menerapkan Teori Pengiriman. Bukan sejak saat selesai dibuatnya Surat Pemberitahuan oleh Panitera atau Panitera Pengganti yang mendapat perintah untuk memberitahukan amar putusan kepada pihak yang tidak hadir pada saat pengucapan putusan dalam persidangan, lalu dibawa ke Kantor Pos dan mendapat tanda terima pengiriman tersebut dari Kantor Pos, lalu berhenti

Halaman 59 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

sampai di situ, dengan tidak melihat bagaimana proses terkirimnya, karena tujuan akhir bukanlah pada kantor pos melainkan Tergugat dalam hal ini Bupati Mandailing Natal;

3. Bahwa dari argumen hukum yang dibangun oleh Majelis Hakim Tingkat Banding tersebut di atas, dapat terlihat level “Kearifan Hakim” yang secara hukum dapat dikatakan “Tidak Arif Sama Sekali” mengingat Majelis Hakim Tingkat Banding membuat suatu pengandaian proses pengiriman surat pemberitahuan Putusan *Judex Facti* Tingkat I yang detail dari Medan ke Mandailing Natal untuk menggambarkan “Kearifannya”, namun ternyata secara hukum hal tersebut tidak dapat dibenarkan;
4. Bahwa pengandaian tersebut menjadi tidak ada gunanya mengingat Surat Pemberitahuan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding kepada Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dikirimkan oleh Pengadilan Tata Usaha Negara Medan bukan ke alamat Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) di Panyabungan, Kabupaten Mandailing Natal (alamat Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal), melainkan surat tersebut dikirimkan via pos tercatat pada tanggal 6 Maret 2013 (pada hari yang sama dengan tanggal surat) ke alamat kuasa hukum Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) di Jakarta yaitu kepada Elza Syarief Law Office di Jalan Latuharhary Nomor 19, Menteng, Jakarta Pusat (Lampiran-4), hal mana tentunya pengiriman surat dari Medan ke Jakarta tidak sesulit sebagaimana diandai-andaikan oleh Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tersebut di atas (dari Medan ke Panyabungan, Mandailing Natal) mengingat pos tercatat (PT. PoS Indonesia, Tiki, DHL atau

Halaman 60 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



perusahaan pos lainnya) menggunakan transportasi udara yang hampir selalu tersedia tiap jamnya dari Medan menuju Jakarta. Bahwa pengiriman kepada kuasa hukum Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) tersebut sudah sesuai dengan prinsip hukum acara yaitu mengenai “Kuasa” di mana Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan menggunakan kuasa hukum dari Elza Syarief Law Office, sehingga secara hukum pengiriman dokumen-dokumen hukum dari Pengadilan akan dikirimkan ke alamat si Kuasa tersebut sebagai domisili hukum Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) [Mohon dapat dirujuk pada Surat Kuasa Termohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) kepada kuasa hukumnya pada saat persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam perkara *a quo*, di mana Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) memilih domisili hukumnya pada kantor Kuasanya sebagaimana tersebut di atas];

5. Bahwa apabila mengikuti logika berpikir Majelis Hakim Tingkat Banding yang menggunakan “Teori Pengiriman dengan Kearifan Hakim” dan mempertimbangkan pengiriman pos yang relatif jauh lebih cepat dari Medan ke Jakarta daripada Medan ke Panyabungan, Mandailing Natal, maka sebenarnya kuasa hukum Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dapat menerima Surat Pemberitahuan Putusan *Judex Facti* Tingkat I pada tanggal 7 Maret 2013 dan oleh karenanya jangka waktu 14 hari pernyataan banding telah lewat



waktu karena batas akhirnya pada tanggal 19-20 Maret 2013;

6. Bahwa selain itu, terdapat inkonsistensi mengenai penerapan Teori Pengiriman tersebut pada putusan-putusan tingkat banding di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan di mana inkonsistensi tersebut ternyata dilakukan oleh: (i) Ketua Majelis Hakim Tingkat Banding perkara *a quo* yaitu Bapak Riyanto, S.H., di mana beliau sebagai anggota Majelis Hakim Tingkat Banding dalam perkara tata usaha negara dengan Register Nomor 160/B/2012/PT.TUN-MDN antara Abu Hasan melawan Kepala Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru (Lampiran-5) ternyata membenarkan Teori Pengiriman yang dihitung sejak tanggal Surat Pemberitahuan Putusan tingkat pertama; dan (ii) Anggota Majelis Hakim Tingkat Banding perkara *a quo* yaitu Bapak Maskuri, S.H., M.Si., di mana beliau sebagai anggota Majelis Hakim Tingkat Banding dalam perkara tata usaha negara dengan Register Nomor 39/B/2012/PT.TUN-MDN antara Gubernur Aceh melawan Lukman Effendy dan Kepala Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang (Lampiran-6), ternyata juga membenarkan Teori Pengiriman yang dihitung sejak tanggal Surat Pemberitahuan Putusan tingkat pertama;
7. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam menerapkan hukum yang berlaku khususnya mengenai Teori Pengiriman Surat Pemberitahuan Putusan *Judex Facti* Tingkat I karena Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti*

Halaman 62 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Tingkat Banding membuat pengandaian tanpa melihat berkas dokumen pengiriman yang sebenarnya serta adanya inkonsistensi pada Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding terhadap penerapan hukum Teori Pengiriman Surat Pemberitahuan Putusan tingkat pertama dibandingkan dengan putusan-putusan tingkat banding lainnya yang telah mereka buat di Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan. Berdasarkan hal tersebut, sudah sepantasnya Majelis Hakim Tingkat Kasasi membatalkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding sekaligus menyatakan permohonan banding Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) tidak dapat diterima karena telah lewat waktu pengajuannya;

B. Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan dan melanggar hukum yang berlaku karena keliru dalam memahami izin lokasi sebagai salah satu syarat penerbitan IUP sebagaimana ketentuan Pasal 10 Kepmentan Nomor 357/2002:

1. Bahwa Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam penerapan hukumnya terkait dengan adanya syarat izin lokasi dalam Pasal 10 Kepmentan Nomor 357/2002. Bahwa argumentasi Majelis Hakim Tingkat Banding tersebut dapat terlihat pada halaman 42-44 Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding;
2. Bahwa kekeliruan Majelis Hakim Tingkat Banding diawali dengan ketidacermatan dalam menjadikan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi (untuk selanjutnya disebut sebagai Permenagraria Nomor 2/1999) sebagai dasar hukum penerbitan izin lokasi yang pertama bagi Pemohon Kasasi (d.h.

Halaman 63 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Terbanding/Penggugat) yaitu Surat Keputusan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Tapanuli Selatan Nomor 460.60/IL/II/1999 tertanggal 3 Februari 1999 tentang Pemberian Izin Lokasi Untuk Keperluan Perkebunan Kelapa Sawit Kepada Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara (untuk selanjutnya disebut sebagai SK Izin Lokasi 1999) (Lampiran-7). Bahwa ketidakcermatan tersebut tertera dalam halaman 43 Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding yang kami kutip sebagai berikut:

“...Karena tidak mencermati ketentuan-ketentuan lain yang terkait, dalam hal ini peraturan menteri agraria/kepala badan pertanahan nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi, dalam hal apa Izin Lokasi itu tidak diperlukan atau dianggap sudah dipunyai oleh Perusahaan yang bersangkutan karena maksud Izin Lokasi itu sudah terpenuhi sebagaimana Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1999 tentang Izin Lokasi yang notabene Izin Lokasi pertama kali bagi Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara diberikan pada Tahun 1999 sebagaimana pertimbangan hukum di atas...”;

3. Bahwa SK Izin Lokasi 1999 milik Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak diterbitkan berdasarkan Permenagraria Nomor 2/1999, melainkan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1993 tentang Tata Cara Memperoleh Izin Lokasi dan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal (untuk selanjutnya disebut sebagai Permenagraria Nomor 2/1993) dan Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pemberian Izin Lokasi dalam Rangka Penguasaan Tanah Skala Besar. Hal tersebut mengingat SK Izin Lokasi 1999 diterbitkan tanggal 3

Halaman 64 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Februari 1999 sementara Permenagraria Nomor 2/1999 baru berlaku pada tanggal 10 Februari 1999. Dengan demikian, terlihat ketidakcermatan Majelis Hakim Tingkat Banding dalam memahami Permenagraria Nomor 2/1999 yang berakibat pada kesalahan-kesalahan argumen hukum selanjutnya;

4. Bahwa kekeliruan Majelis Hakim Tingkat Banding selanjutnya adalah karena menganggap izin lokasi merupakan salah satu syarat penerbitan SK IUP berdasarkan Kepmentan Nomor 357/2002 di mana Majelis Hakim Tingkat Banding dalam halaman 44 Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding menyatakan:

“...akan tetapi untuk memperoleh Izin Usaha Perkebunan, Perusahaan Perkebunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1) Keputusan Menteri Pertanian Nomor 357/KPTS/HK.350/5/2002 tanggal 23 Mei 2012 wajib memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: huruf e Rekomendasi Lokasi dari Instansi Pertanahan yang menurut Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan sebagai *Judex Facti* tingkat banding, rekomendasi lokasi tersebut dikeluarkan oleh Instansi Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini adalah Izin Lokasi, tidak ada istilah lain karena Badan Pertanahan-lan yang mempunyai kewenangan menerbitkan Izin Lokasi dimaksud; sehingga penilaian Majelis Hakim Tingkat Pertama dinilai telah bertentangan dengan Pasal 4 ayat (1) huruf e dan oleh karena itu harus dibatalkan”;

5. Bahwa kekeliruan penerapan hukum Majelis Hakim Tingkat Banding tersebut di atas sangatlah fatal mengingat:
- f. Istilah Izin Lokasi dengan Rekomendasi Lokasi dari Badan Pertanahan Nasional merupakan hal yang berbeda. Menurut Prajudi Admosudirjo dalam bukunya yang berjudul “Hukum Administrasi Negara”, halaman 94, yang dimaksud dengan “Izin” (*verguning*) adalah “suatu

Halaman 65 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



penetapan yang merupakan suatu dispensasi daripada suatu larangan oleh undang-undang". Berdasarkan definisi tersebut, maka "Izin" menurut hukum administrasi negara memiliki ciri khas yaitu adanya tindakan pembenaran atau persetujuan atau pemberian kewenangan dari Pejabat Tata Usaha Negara kepada seseorang untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Sementara itu, pengertian "Rekomendasi" menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga adalah "1. Hal minta perhatian bahwa orang yang disebut dapat dipercaya; 2. Saran yang menganjurkan". Selain itu, apabila kita merujuk pada pengertian Rekomendasi dalam peraturan perundang-undangan, maka kita dapat menemukan pengertian tersebut dalam Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara yaitu "Saran dari pemeriksa berdasarkan hasil pemeriksaannya yang ditujukan kepada orang dan atau badan yang berwenang untuk melakukan tindakan dan atau perbaikan". Berdasarkan hal tersebut, maka menurut hukum administrasi negara, "Rekomendasi" memiliki ciri khas yang berbeda dengan "Izin" yaitu bersifat saran atau pengajuan saja tanpa memberikan kewenangan tertentu kepada si pihak yang diberikan rekomendasi;

- g. Bahwa Izin Lokasi memiliki akibat hukum bagi si pemiliknya yaitu untuk melakukan kegiatan perolehan tanah yaitu seperti pembebasan tanah, pemberian ganti rugi atau konsolidasi tanah. Sementara, Rekomendasi Lokasi hanya bersifat saran atau pengajuan saja kepada pihak ketiga di luar si pihak yang diberikan rekomendasi;
- h. Kepmentan Nomor 357/2002 tidak merujuk pada Permenagraria Nomor 2/1999 maupun Permenagraria Nomor 2/1993, hal mana dapat terlihat dari tidak adanya Permenagraria Nomor 2/1999 maupun Permenagraria

Halaman 66 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Nomor 2/1993 ataupun peraturan-peraturan lainnya dalam bidang pertanahan dalam nomenklatur bagian mengingat pada Kepmentan Nomor 357/2002. Bahwa di dalam Permentan Nomor 26/2007, Izin Lokasi sebagai salah satu syarat penerbitan IUP memiliki dasar pembenar secara hukum mengingat dalam nomenklatur bagian mengingatnya disebutkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Guna Pakai untuk selanjutnya disebut sebagai (PP Nomor 40/1996) di mana Izin Lokasi diperlukan sebagai syarat untuk pendaftaran Hak Guna Usaha;

- i. Majelis Hakim Tingkat Banding menunjukkan kecerobohannya karena menggunakan Pasal 4 ayat (1) huruf e Kepmentan Nomor 357/2002 untuk mengemukakan adanya Izin Lokasi sebagai salah satu syarat penerbitan IUP. Padahal Pasal 4 ayat (1) huruf e Kepmentan Nomor 357/2002 hanya menyebutkan "*Usaha Budidaya Perkebunan yang luas lahannya 25 Ha atau lebih wajib memiliki IUP*" yang jelas tidak ada kaitannya dengan argumen hukum mengenai Izin Lokasi yang sedang dibangun oleh Majelis Hakim Tingkat Banding pada paragraf tersebut di atas. Hal tersebut mencerminkan kecerobohan pada Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding, karena seharusnya yang dirujuk adalah Pasal 10 Kepmentan Nomor 357/2002 bukan Pasal 4 ayat (1) huruf e;
- j. Selain hal tersebut di atas, kecerobohan paling fatal dari Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding adalah SK Izin Lokasi 1999 milik Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) memiliki jangka waktu keberlakuan yaitu 12 bulan sejak keberlakuannya yaitu 3 Februari 1999 dan dapat

Halaman 67 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



diperpanjang 1 kali untuk selama 12 bulan [diktum Ketiga SK Izin Lokasi 1999 *Juncto* Pasal 3 ayat (5) Permenagraria Nomor 2/1993] sehingga secara hukum SK Izin Lokasi 1999 sudah berakhir saat penerbitan SK IUP milik Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) pada tahun 2004 dan oleh karenanya tidak ada hubungannya antara SK Izin Lokasi 1999 dengan penerbitan SK IUP Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat). Dengan demikian, bagaimana mungkin SK Izin Lokasi 1999 diartikan sama dengan "Rekomendasi Lokasi" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 Kepmentan Nomor 357/2002? Rekomendasi Lokasi yang disalahartikan oleh Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding jelas bukan SK Izin Lokasi 1999 dan secara hukum administrasi negara yang tersurat dari peraturan perundang-undangan terkait serta dari logika akal sehat, maka SK Izin Lokasi 1999 tersebut berbeda dengan Rekomendasi Lokasi;

6. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka jelas Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan hukum khususnya dalam halaman 42-44 Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding yang pada pokoknya salah dalam memahami ketentuan Pasal 10 Kepmentan Nomor 357/2002 yang menganggap SK Izin Lokasi 1999 menjadi dasar penerbitan SK IUP. Bahwa kesalahan tersebut sangat prinsipil karena menjadi berefek pada kesalahan-kesalahan berikutnya oleh Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding, dan oleh karenanya kami memohon kepada Majelis Hakim Tingkat Kasasi untuk menyatakan pertimbangan hukum tersebut sebagai pertimbangan hukum yang salah dan keliru dalam penerapan hukumnya dan sekaligus membatalkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding;

- C. Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan dan melanggar hukum yang berlaku karena tidak dapat

Halaman 68 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

membedakan antara kepemilikan tanah/pendaftaran tanah dengan perolehan tanah, hal mana merupakan dua hal yang berbeda berdasarkan rezim Hukum Agraria/Pertanahan:

1. Bahwa Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding halaman 45 telah memberikan argumen/pertimbangan yang kami kutip sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa dengan demikian jelaslah bahwa klaim pihak Penggugat sebagai pihak yang memiliki tanah belum dapat dibenarkan menurut hukum, kendatipun telah memiliki Peta Bidang Tanah sebagaimana Bukti P-57 dimaksud dan Peta Bidang Tanah itu sendiri masih dibatasi daya berlakunya paling lama 5 (lima) tahun yang berarti selama 5 (lima) tahun tersebut jika persyaratan lain tidak terpenuhi hingga tidak dapat diterbitkan sertifikat baik berupa Hak Guna Bangunan maupun dan apalagi Hak Guna Usaha bagi Usaha Perkebunan Kelapa Sawit Penggugat”;

Bahwa argumen/pertimbangan tersebut merupakan salah satu bentuk kesalahan penerapan hukum yang dilakukan oleh Majelis Hakim Tingkat Banding dalam perkara *a quo* karena Majelis Hakim Tingkat Banding tidak dapat membedakan antara “Kepemilikan Tanah” dengan “Perolehan Tanah”;

2. Bahwa “Perolehan Tanah” merupakan terminologi dalam Hukum Agraria/Pertanahan Indonesia yang identik dengan “Izin Lokasi”. Pasal 1 angka 1 Permenagraria Nomor 2/1999 menyatakan sebagai berikut: “Izin Lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang diperlukan dalam rangka penanaman modal yang berlaku pula sebagai izin pemindahan hak, dan untuk menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya”. Lebih lanjut, yang dimaksud dengan “Perolehan Tanah” berdasarkan Pasal 1 angka 1 Keputusan Menteri Agraria Nomor 21 Tahun 1994

Halaman 69 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



tentang Tata Cara Perolehan Tanah bagi Perusahaan dalam Rangka Penanaman Modal adalah “setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah melalui pemindahan hak atas tanah atau dengan cara penyerahan atau pelepasan hak atas tanah dengan pemberian ganti kerugian kepada yang berhak”. Terkait dengan hal tersebut, ahli Hukum Agraria/Pertanahan yaitu Prof. Arie S. Hutagalung, S.H., MLI., menyatakan bahwa perolehan tanah dapat dilakukan dengan beberapa cara di mana terhadap tanah dengan hak pribadi, perolehan tanah tersebut dilakukan dengan cara pelepasan hak atau pemindahan hak. Bukti perolehan tanah atas tanah dengan hak pribadi adalah akta yang dibuat dihadapan PPAT, seperti Akta Jual Beli atau Akta Pelepasan Hak. Sedangkan bukti perolehan tanah atas tanah negara adalah izin lokasi atau izin pencadangan tanah yang diberikan oleh pejabat yang berwenang (Lampiran-8);

3. Sementara itu, terminologi “Kepemilikan Tanah” dalam Hukum Agraria/Pertanahan identik dengan “Pendaftaran Tanah” sebagaimana dimaksud dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Dasar Agraria sebagai berikut:

- 1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi:
 - k. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - l. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - m. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.



- 1) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- 2) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut;

Bahwa berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah maka yang dimaksud dengan "Pendaftaran Tanah" adalah "rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya". Bahwa kegiatan "Pendaftaran Tanah" tersebut identik pula dengan adanya permohonan hak atas tanah yang kemudian berujung pada pemberian Sertifikat hak atas tanah. Bahwa yang dimaksud dengan "Sertifikat" berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai atas Tanah (PP Nomor 40/1996) adalah "tanda bukti hak yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria"; Mengingat tanah dalam perkara *a quo* akan digunakan untuk perkebunan kelapa sawit, maka sertifikat tanah yang akan keluar adalah Sertifikat Hak Guna Usaha (HGU) hal mana akan



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

menjadi tanda bukti hak kepada pemegang HGU [vide Pasal 7 ayat (3) PP Nomor 40/1996]. Bahwa berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Permenagraria Nomor 9/1999) maka cara memperoleh HGU adalah dengan mengajukan permohonan secara tertulis dengan melampirkan salah satunya adalah Izin Lokasi (vide Pasal 18, 19 dan 20 Permenagraria Nomor 9/1999);

Bahwa selanjutnya, tanah yang dapat diberikan HGU adalah tanah negara berdasarkan Pasal 4 ayat (1) PP Nomor 40/1996. Dengan demikian, kaitan antara “Perolehan Tanah yaitu Izin Lokasi” dengan “Kepemilikan Tanah” dapat terlihat dengan jelas di mana dengan adanya Izin Lokasi, maka si pemilik Izin Lokasi dapat melakukan kegiatan pelepasan hak terhadap hak-hak atas tanah yang dimiliki oleh pihak lain dalam areal izin lokasi tersebut sehingga tanah tersebut menjadi tanah negara kembali setelah pihak-pihak yang memiliki hak di atasnya melepas hak-haknya dan baru kemudian si pemilik Izin Lokasi tersebut mengajukan permohonan HGU yang sudah memasuki ranah “Kepemilikan Tanah”. Namun demikian, apabila dalam tanah izin lokasi tersebut ternyata sudah berstatus sebagai tanah negara, maka si pemegang izin lokasi bisa langsung mengajukan permohonan HGU karena berbekal izin lokasi tersebutlah perolehan tanah sudah dilakukan;

4. Bahwa dalam perkara *a quo*, tanah SK IUP seluas 10.000 Ha dahulunya merupakan tanah kawasan hutan di mana Pasal 4 ayat (2) PP Nomor 40/1996 menyatakan “dalam hal tanah yang akan diberikan dengan Hak Guna Usaha itu adalah tanah Negara yang merupakan kawasan hutan, maka pemberian Hak Guna Usaha dapat dilakukan setelah tanah yang bersangkutan dikeluarkan dari statusnya sebagai kawasan hutan”. Namun demikian, tanah SK IUP

Halaman 72 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :

Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

tersebut telah berubah status menjadi Areal Penggunaan Lain (untuk selanjutnya disebut sebagai APL) berdasarkan berdasarkan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor Sk.44/Menhut-II/2005 tentang Penunjukkan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Sumatera Utara Seluas 3.742.120 Hektar *juncto* Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 201/Menhut-II/2006 tentang Perubahan Keputusan Menteri Kehutanan Nomor Sk.44/Menhut-II/2005 tanggal 16 Februari 2005 dan Perubahan Peruntukan Kawasan Hutan di Wilayah Provinsi Sumatera Utara *juncto* Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.50/Menhut-II/2009 tentang Penegasan Status dan Fungsi Kawasan Hutan, di mana APL tersebut sama dengan status tanah negara (*vide* Pasal 14 ayat 3 *juncto* Pasal 15 Peraturan Menteri Kehutanan Nomor P.33/Menhut-II/2010 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi). Dengan demikian, tanah areal SK IUP Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) adalah sah untuk dimohonkan HGU mengingat peraturan-peraturan tersebut di atas;

5. Bahwa dalam perkara *a quo*, Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah mengajukan permohonan HGU kepada instansi terkait sejak diperolehnya SK Izin Lokasi pada tahun 2009 yaitu Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/105/K/2009 tertanggal 28 Januari 2009 tentang Pemberian Izin Lokasi untuk Keperluan Perkebunan Kelapa Sawit (SK Izin Lokasi 2009) (Lampiran-9). Hal tersebut pun sebenarnya merupakan itikad baik Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) untuk melaksanakan diktum ke-7 dari SK Izin Lokasi 2009 yang menyatakan:

“Untuk tanah yang telah diperoleh, penerima Izin Lokasi diwajibkan segera mengajukan permohonan pengukuran

Halaman 73 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui :
Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

kadasteral guna penentuan batas dan luas tanah secara pasti dan mengajukan permohonan Hak Guna Usaha (HGU) kepada Pemerintah melalui Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sumatera Utara di Medan”;

Bahwa terhadap permohonan Hak Guna Usaha tersebut, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah memulai prosesnya dan melakukan pengukuran sehingga pada tanggal 20 April 2012, Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah menerbitkan Surat Nomor 141/DPB2TR/IV/2012 perihal Penyampaian Peta Bidang Tanah atas nama Pemohon Koperasi Pengembangan Universitas Sumatera Utara Nomor Peta: 033-02-18-2012 (untuk selanjutnya disebut sebagai Peta Bidang Tanah) di mana pada pokoknya pihak Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia telah menyelesaikan proses pengukuran dengan diterbitkannya Peta Bidang Tanah seluas $\pm 5.607,74$ Ha di lokasi tanah sesuai SK IUP di mana hasil kadasteral tersebut sudah meng-*enclave* (mengecualikan) tanah garapan masyarakat desa Suka Makmur yang ternyata ada di dalam tanah 10.000 Ha SK IUP, sehingga tidak termasuk dalam tanah yang diperoleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) (*vide* Bukti P-57). Bahwa penerbitan Peta Bidang Tanah tersebut secara hukum Agraria/Pertanahan berarti bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sedang melakukan kegiatan “Pendaftaran Tanah atau Kepemilikan Tanah” dan sudah meninggalkan kegiatan “Perolehan Tanah”, hal tersebut mengingat Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah menyatakan sebagai berikut:

“(1) Peta Bidang Tanah dan Surat Ukur ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei, Pengukuran dan Pemetaan dalam waktu bersamaan;

Halaman 74 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



- (2) Peta Bidang Tanah digunakan oleh Panitia Pemeriksaan Tanah, Tim Peneliti Tanah, dan/atau Panitia C dan Surat Ukur menjadi bagian Sertifikat”;

Dengan telah dicapainya tahap tersebut, maka hal ini memperkuat telah selesainya proses perolehan tanah seluas \pm 5.607,74 Ha yang dilakukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat), sehingga berakhirnya SK Izin Lokasi tidak relevan lagi untuk dijadikan dasar penerbitan KTUN Objek Sengketa. Bahwa walaupun pada faktanya terdapat tanah garapan masyarakat yang belum terselesaikan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) maka tanah garapan masyarakat tersebut pada prinsipnya tidak termasuk dalam \pm 5.607,74 Ha yang telah diukur oleh Badan Pertanahan Nasional;

6. Bahwa berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka jelas Izin Lokasi merupakan salah satu cara bagi Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) untuk memperoleh tanah negara tersebut sehingga dengan berbekal Izin Lokasi yang kedua pada tahun 2009 maka kegiatan perolehan tanah sudah selesai dilakukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sehingga Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) melanjutkan ke tahap berikutnya yaitu kegiatan pemilihan tanah melalui pendaftaran hak atas tanah berdasarkan UU Agraria *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* PP Nomor 40/1996 *juncto* Permenagraria Nomor 9/1999 di mana disyaratkan Izin Lokasi untuk memohon hak atas tanah. Permohonan hak atas tanah kepada Badan Pertanahan Nasional tersebut sudah kami sampaikan sebagai bukti pada persidangan di Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dengan bukti surat P-44 s.d. P-58;
7. Bahwa berdasarkan hal tersebut di atas, maka perlu Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat)

Halaman 75 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



sampaikan dan tegaskan pula bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak pernah mendalilkan telah memiliki tanah dalam SK IUP karena terminologi kepemilikan tanah berkaitan dengan rezim pendaftaran hak tanah sebagaimana dimaksud dalam UU Agraria *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* PP Nomor 40/1996 *juncto* Permenagraria Nomor 9/1999, hal mana seperti telah kami sebutkan di atas, kegiatan pendaftaran tanah tersebut sedang dilakukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dan saat ini sedang proses pengurusan pada Badan Pertanahan Nasional;

8. Bahwa karena Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tidak dapat membedakan antara “Kegiatan Kepemilikan Tanah” dengan “Kegiatan Perolehan Tanah” maka hal tersebut memberikan efek berkelanjutan kekeliruan penerapan hukum terhadap argumen/pertimbangan Majelis Hakim Tingkat Banding selanjutnya karena Majelis Hakim Tingkat Banding selalu beranggapan bahwa mengingat Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak memiliki tanah, maka SK IUP menjadi tidak bisa berlaku karena tidak ada tanah untuk landasan SK IUP tersebut. Padahal yang harus diluruskan adalah cara berpikir/nalar Majelis Hakim Tingkat Banding untuk memahami perbedaan antara “Kegiatan Kepemilikan Tanah” dengan “Kegiatan Perolehan Tanah” seperti telah kami kemukakan di atas;
9. Berdasarkan hal tersebut, maka jelas Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah melakukan kesalahan penerapan hukum dan melanggar hukum yang berlaku, sehingga sudah sepantasnya Majelis Hakim Tingkat Kasasi membatalkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding;

Halaman 76 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



D. Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan dan melanggar hukum yang berlaku karena menganggap KTUN Objek Sengketa sebagai KTUN *declaratoire* sehingga tidak menciptakan hubungan hukum baru atau menghilangkan hubungan hukum telah ada, adapun yang seharusnya digugat adalah SK Penolakan Perpanjangan Izin Lokasi:

1. Bahwa Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam menerapkan hukum dengan menyatakan bahwa KTUN Objek Sengketa merupakan keputusan tata negara yang bersifat *declaratoire* dan tidak menciptakan suasana hukum baru karena akibat hukum sudah timbul pada saat berakhirnya SK Izin Lokasi, sehingga KTUN Objek Sengketa tidak dapat dijadikan sebagai objek gugatan dalam sengketa *a quo*. *Judex Facti* Tingkat Banding telah keliru dalam memahami fungsi dari suatu IUP dan Izin Lokasi;
2. Bahwa dalam halaman 48-49 Putusan *Judex Factie* Tingkat Banding mengatakan:

“Menimbang, bahwa Majelis Hakim Tinggi tidak sependapat dengan pemahaman Majelis Hakim Tingkat Pertama yang setelah menyatakan sependapat dengan alasan Tergugat bahwa keberadaan IUP tergantung pada ijin lokasi sehingga unsur menimbulkan keadaan hukum baru (konstitutif) sudah terjadi pada saat berakhirnya ijin lokasi atau dengan kata lain pencabutan IUP merupakan keputusan deklaratoir; kemudian menyangkal dengan memberikan alasan, “namun demikian sebaliknya apabila terbukti pemegang ijin lokasi dan IUP telah memperoleh tanah dalam tenggang waktu yang ditentukan menurut ketentuan yang mengatur tentang ijin lokasi, maka keberadaan IUP masih bisa berusaha di atas tanah yang sudah ia peroleh sehingga dengan demikian apabila IUP dicabut akan menyebabkan pemegang ijin tidak dapat melakukan usahanya di atas tanah yang sudah ia peroleh atau dengan kata lain pencabutan IUP dalam hal yang demikian merupakan

Halaman 77 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



keputusan konstitutif yang menimbulkan akibat hukum bagi pemegang IUP”;

“Menimbang, bahwa Majelis Hakim Pengadilan Tinggi sependapat dengan dalil Tergugat tersebut di atas, yang menyatakan bahwa objek sengketa *a quo* bersifat *declaratoir*, bahwa unsur menimbulkan keadaan hukum baru (konstitutif) sudah terjadi pada saat berakhirnya ijin lokasi. Hal mana berkesesuaian dengan Bukti P-77; Bukti P-78=T-5; di mana pada bukti P-77 Penggugat menyatakan bahwa kami tidak dapat melakukan kegiatan tanpa ada dasar yang mendukung kami secara administratif. Sedangkan pada bukti P-78=T-5, Penggugat menyatakan bahwa sehubungan dengan berakhirnya izin lokasi tersebut pekerjaan kami di lapangan terkendala, di mana bibit sawit sebanyak 71.000 buah harus tetap dirawat. Disamping itu, kami sangat mengkhawatirkan akan timbulnya penggarap-penggarap baru pada lokasi tersebut sehingga mempersulit penyelesaiannya di kemudian hari”;

“Menimbang, bahwa dengan mengurai atau mengutip bagian dari kedua bukti Penggugat tersebut, menambah keyakinan pada Majelis Hakim Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan, bahwa objek sengketa *a quo* bersifat *deklaratoir*, karena akibat hukum itu sudah timbul pada saat berakhirnya Izin Lokasi Penggugat pada tanggal 28 Januari 2012”;

“...dan terhadap Surat Keputusan tersebutlah Penggugat seharusnya melakukan gugatan sengketa tata usaha negara, bukan terhadap Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tanggal 22 Juni 2012 karena Keputusan Tata Usaha Negara yang disebutkan terakhir bersifat *declaratoire*, tidak menciptakan suasana hubungan hukum baru atau menghilangkan hubungan hukum yang telah ada, sehingga dengan demikian tidak dapat dijadikan sebagai Objek Gugatan dalam sengketa *a quo*”;

3. Bahwa IUP dan izin lokasi merupakan 2 (dua) izin yang berbeda dan berdiri sendiri-sendiri. Pasal 1 angka 10

Halaman 78 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Permentan Nomor 26/2007 mengatur bahwa izin usaha perkebunan merupakan izin untuk menjalankan kegiatan usaha di bidang usaha budidaya perkebunan dan terintegrasi dengan usaha industri pengolahan hasil perkebunan. Sedangkan Permenagraria Nomor 2/1999 menyatakan bahwa izin lokasi merupakan izin yang digunakan untuk melakukan perolehan tanah guna keperluan usahanya. Hal ini sejalan dengan keterangan ahli Hukum Agraria yang diajukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat), yaitu Bapak Dr. Arsin Lukman, S.H., dalam persidangan tanggal 16 Januari 2013, dan keterangan ahli Hukum Administrasi Negara yang diajukan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat), yaitu Bapak Dr. Lintang Oloan Siahaan, S.H., dalam persidangan tanggal 6 Februari 2013 yang pada pokoknya menyatakan izin lokasi adalah suatu izin yang diterbitkan kepada suatu subjek hukum terkait dengan upaya untuk melakukan suatu perolehan tanah guna kepentingan usahanya. Selain itu, hal tersebut semakin diperkuat dengan keterangan ahli Hukum Administrasi Negara yang diajukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) yaitu Bapak Dr. Maruarar Siahaan, S.H, dalam persidangan tanggal 16 Januari 2013 yang mengatakan "Izin Usaha Perkebunan dan Izin Lokasi merupakan dua hal yang berbeda di mana suatu Izin Usaha Perkebunan hanya terkait dengan izin untuk melakukan kegiatan usaha sedangkan Izin Lokasi adalah terkait dengan kegiatan perolehan lahan";

4. Bahwa merujuk pada ketentuan tersebut jelas bahwa izin usaha perkebunan dan izin lokasi memiliki fungsi yang berbeda. Dengan demikian, secara hukum, pencabutan dari masing-masing izin tersebut akan memberikan dampak hukum yang berbeda. Akibat hukum dari pencabutan izin usaha perkebunan (*in casu* penerbitan KTUN Objek Sengketa) adalah pemegang izin tersebut [*in casu* Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat)] menjadi tidak dapat

Halaman 79 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



melakukan kegiatan usaha perkebunan lagi. Sedangkan akibat hukum dari berakhirnya izin lokasi (*in casu* berakhirnya SK Izin Lokasi) adalah pemegang izin terkait [*in casu* Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat)] menjadi tidak bisa melakukan kegiatan perolehan lahan. Dengan demikian, terbukti bahwa SK IUP dan SK Izin Lokasi memiliki dua fungsi yang berbeda dan oleh karenanya, bagaimana mungkin penerbitan KTUN Objek Sengketa yang mencabut SK IUP dapat dikatakan hanya menyatakan keadaan hukum yang sudah ada (bersifat deklaratoir) yaitu berakhirnya SK Izin Lokasi;

5. Bahwa sebagaimana telah kami sebutkan dalam Poin C sebelumnya, maka kegiatan perolehan tanah telah selesai dilakukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dan saat ini sedang dilakukan kegiatan permohonan dan pendaftaran HGU terhadap tanah tersebut sehingga status SK IUP Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) pun masih berlaku yang akan semakin diperkuat dengan dikabulkannya permohonan HGU Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) nantinya. Bahwa rasio logis suatu Izin Lokasi adalah perolehan tanah untuk kepentingan penanaman modal di mana apabila perolehan tanah tersebut tidak maksimal, maka penanaman modal tetap dapat dilangsungkan dengan penyesuaian. Hal tersebut dapat terlihat pada Pasal 5 ayat (3) Permenagraria Nomor 2/1999 yang menyebutkan:

“Apabila perolehan tanah tidak dapat diselesaikan dalam jangka waktu Izin Lokasi, termasuk perpanjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (3), maka perolehan tanah tidak dapat lagi dilakukan oleh pemegang izin lokasi dan terhadap bidang-bidang tanah yang sudah diperoleh dilakukan tindakan sebagai berikut:

- a. dipergunakan untuk melaksanakan rencana penanaman modal dengan penyesuaian mengenai luas pembangunan, dengan ketentuan bahwa apabila



diperlukan masih dapat dilaksanakan perolehan tanah sehingga diperoleh bidang tanah yang merupakan satu kesatuan bidang;

b. dilepaskan kepada perusahaan atau pihak lain yang memenuhi syarat”;

6. Bahwa merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka jelas berakhirnya SK Izin Lokasi memang bersifat KTUN Konstitutif (menciptakan hubungan hukum baru atau menimbulkan akibat hukum) namun perlu digarisbawahi sifat konstitutif tersebut hanya pada kegiatan perolehan tanah saja dan tidak ada hubungannya dengan KTUN Objek Sengketa di mana berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka rencana penanaman modal [*in casu* penanaman modal berupa perkebunan kelapa sawit oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat)] akan tetap berlangsung namun sebatas tanah yang telah diperolehnya. Bahwa KTUN Objek Sengketa juga merupakan KTUN konstitutif dalam perkara *a quo* karena dengan diterbitkannya KTUN Objek Sengketa maka mengakibatkan Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) menjadi tidak bisa melakukan kegiatan usaha perkebunan;
7. Bahwa selain itu pun, apabila dilihat dari masa berlakunya, maka masa berlaku dari suatu IUP dan suatu Izin Lokasi juga berbeda. IUP merupakan izin yang tidak memiliki jangka waktu keberlakuannya, sedangkan SK Izin Lokasi memiliki jangka waktu tertentu untuk keberlakuannya yaitu 3 (tiga) tahun \pm 1 (satu) tahun perpanjangan. Melihat pada jangka waktu dari masing-masing izin tersebut, maka SK IUP yang tidak dibatasi jangka waktu keberlakuan tidak dapat dicabut dengan alasan SK Izin Lokasi sudah berakhir sementara SK Izin Lokasi merupakan KTUN yang memiliki jangka waktu keberlakuan yang terbatas. Hal ini diperkuat dengan keterangan ahli hukum Administrasi Negara yang diajukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) yaitu

Halaman 81 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Bapak Dr. Maruarar Siahaan, S.H., dalam persidangan tanggal 16 Januari 2013 yang pada pokoknya menyatakan "Berakhirnya suatu KTUN berjangka waktu (dalam hal ini Izin Lokasi) tidak dapat dijadikan dasar terhadap pencabutan KTUN yang tidak berjangka waktu (dalam hal ini Izin Usaha Perkebunan)". Bahwa apabila pemahaman yang keliru oleh Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding ini digunakan oleh Pemerintah-pemerintah Kabupaten lainnya untuk "membenarkan" pencabutan IUP dalam hal Izin Lokasi berakhir, maka yang terjadi adalah tidak ada lagi perusahaan yang mau berinvestasi di sektor perkebunan karena tidak mungkin suatu investasi di sektor perkebunan sudah menghasilkan *profit* bahkan balik modal dalam waktu 3 tahun plus 1 tahun (sesuai masa berlaku Izin Lokasi berdasarkan Permenagraria Nomor 2/1999, sehingga buat apa perusahaan berinvestasi di sektor perkebunan apabila sewaktu Izin Lokasinya berakhir (3+1 tahun), maka IUP nya pun akan berakhir/dicabut. Pemahaman yang keliru dari Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tersebut justru mempersuram iklim investasi di Indonesia khususnya sektor perkebunan serta menciptakan ketidakpastian hukum;

8. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka tampak jelas Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah melakukan kesalahan dan kekeliruan dalam memahami entitas dari IUP dan Izin Lokasi yang memiliki fungsi dan jangka waktu yang berbeda, sehingga berakhirnya Izin Lokasi tidak dapat dikaitkan dengan berakhirnya IUP;
9. Bahwa selain hal tersebut di atas, secara hukum administrasi negara, cermin bahwa KTUN Objek Sengketa bukan KTUN yang bersifat *declaratoire* dapat terlihat dari tidak adanya syarat berakhirnya Izin Lokasi untuk menjadi dasar penerbitan KTUN Objek Sengketa. Bahwa syarat penerbitan KTUN Objek Sengketa (pencabutan SK IUP) telah diatur secara spesifik

Halaman 82 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



dan limitatif dalam Pasal 38 ayat (1) Permentan Nomor 26/2007 di mana alasan-alasan atau dasar hukum dalam memberikan sanksi administrasi berupa pencabutan SK IUP (*in casu* KTUN Objek Sengketa) bagi setiap pemegang IUP, yaitu adanya pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban yang diatur dalam Pasal 34 huruf b, c, e, f, g, dan/atau h Permentan Nomor 26/2007. Adapun kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan oleh pemegang IUP tersebut adalah sebagai berikut:

- (b) merealisasikan pembangunan kebun dan/atau unit pengolahan sesuai dengan studi kelayakan, baku teknis, dan ketentuan yang berlaku;
- (c) memiliki sarana, prasarana dan sistem untuk melakukan pembukaan lahan tanpa pembakaran serta pengendalian kebakaran;
- (e) memiliki sarana, prasarana dan sistem untuk melakukan pengendalian organisme pengganggu tumbuhan (OPT);
- (f) menerapkan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL), atau Upaya Pengelolaan Lingkungan Hidup (UKL) dan Upaya Pemantauan Lingkungan Hidup (UPL) sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (g) menumbuhkan dan memberdayakan masyarakat/koperasi setempat; dan
- (h) melaporkan perkembangan usaha perkebunan kepada gubernur atau bupati/walikota sesuai kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 secara berkala setiap 6 (enam) bulan sekali;

10. Bahwa dengan melihat pada isi ketentuan Permentan Nomor 26/2007 tersebut di atas, jelas bahwa suatu IUP hanya bisa dicabut apabila pemegang IUP tidak melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 34 huruf b, c, e, f, g, dan/atau h Permentan Nomor 26/2007, itupun setelah si pemegang IUP mendapatkan teguran atau peringatan tertulis sebanyak 3

Halaman 83 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



(tiga) kali dari otoritas yang berwenang (*in casu* Pemerintah Kabupaten Mandailing Natal), apabila tidak ada teguran atau peringatan tertulis tersebut, maka tidak dapat dilakukan pencabutan IUP (*vide* Pasal 38 Permentan Nomor 26/2007). Berdasarkan ketentuan tersebut, tidak ada satupun ketentuan yang menyatakan bahwa berakhirnya Izin Lokasi, akan mengakibatkan pembatalan/pencabutan IUP. Bahwa hal tersebut kiranya menjadi cermin bahwa KTUN Objek Sengketa bukan KTUN yang bersifat *declaratoire* atau tidak menciptakan suasana hubungan hukum baru atau tidak memiliki akibat hukum. Bahwa KTUN Objek Sengketa jelas telah menciptakan suasana hubungan hukum baru atau memiliki akibat hukum kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) yaitu Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak dapat melakukan kegiatan usaha perkebunan. Bahwa memang benar SK Penolakan Izin Lokasi pun juga menciptakan suasana hubungan hukum baru atau memiliki akibat hukum kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat), namun suasana hubungan hukum baru atau akibat hukum tersebut berefek pada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak dapat menjalankan kegiatan perolehan tanah, hal mana merupakan dua hal yang berbeda dan tidak dapat dikaitkan dengan KTUN Objek Sengketa;

11. Bahwa merujuk pada hal tersebut di atas, terbukti Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam penerapan hukumnya karena menganggap KTUN Objek Sengketa sebagai KTUN yang bersifat *declaratoire* sehingga tidak menciptakan suasana hubungan hukum baru atau tidak memiliki akibat hukum sehingga tidak dapat dijadikan objek sengketa dalam perkara *a quo*. Berdasarkan hal tersebut, cukup alasan bagi Majelis Hakim Tingkat Kasasi untuk membatalkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding;

Halaman 84 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



E. Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah menerapkan dan melanggar hukum yang berlaku karena menganggap pengadilan tata usaha negara tidak berwenang mengadili perkara *a quo*:

1. Bahwa Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam penerapan hukumnya dengan menerima eksepsi Termohon Kasasi dan menjatuhkan putusan yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pengadilan Tata Usa Negara tidak berwenang untuk memeriksa dan mengadili perkara *a quo* dengan alasan-alasan sebagaimana telah disebutkan dalam poin-poin sebelumnya. Majelis Hakim Tingkat Banding telah keliru dalam memahami kewenangannya sendiri dalam memeriksa suatu perkara Tata Usaha Negara;

2. Bahwa KTUN Objek Sengketa yang dapat diadili dalam Pengadilan Tata Usaha Negara harus bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat), hal mana diatur dalam Pasal 1 angka 3 UU PTUN. Adapun yang dimaksud bersifat konkret adalah objek yang diputuskan dalam KTUN itu tidak abstrak, tetapi berwujud, tertentu atau dapat ditentukan. Objek yang diatur dalam KTUN Objek Sengketa adalah mencabut dan menyatakan SK IUP menjadi tidak berlaku lagi. Dengan demikian, KTUN Objek Sengketa telah memiliki sifat Konkret secara jelas dan tak terbantahkan;

3. Selain itu yang dimaksud dengan Individual adalah KTUN tersebut tidak ditujukan untuk umum, tetapi tertentu baik alamat maupun hal yang dituju. Sehubungan dengan hal tersebut, KTUN Objek Sengketa secara jelas mencantumkan pihak yang dituju, alamat dan hal yang dituju olehnya yaitu Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat). Dengan demikian, KTUN Objek Sengketa telah memiliki sifat Individual secara jelas dan tak terbantahkan;



4. Sedangkan yang dimaksud dengan final, menurut Ahli hukum Tata Usaha Negara, yaitu Indroharto, S.H., dalam bukunya yang berjudul "Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara", halaman 173-174, adalah akibat hukum yang ditimbulkan serta dimaksudkan dengan mengeluarkan KTUN itu harus benar sudah merupakan akibat hukum yang definitif. KTUN Objek Sengketa telah mencabut SK IUP yang dimiliki oleh Pemohon Kasasi yang merupakan dasar bagi Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dalam melaksanakan kegiatan usaha perkebunannya. Dengan adanya penerbitan KTUN Objek Sengketa, maka secara hukum, Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak dapat lagi menjalankan kegiatan usahanya tersebut. Dengan demikian, penerbitan KTUN Objek Sengketa telah menimbulkan akibat hukum secara definitif kepada Pemohon Kasasi, yaitu SK IUP menjadi tidak berlaku lagi;

5. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut di atas serta penjelasan-penjelasan dalam poin-poin sebelumnya, terbukti bahwa sengketa yang timbul antara Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dan Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) karena penerbitan KTUN Objek Sengketa telah memenuhi kriteria Sengketa Tata Usaha Negara, di mana KTUN Objek Sengketa jelas merupakan KTUN yang bersifat konkret, individual, final dan merupakan KTUN yang konstitutif (menciptakan suasana hubungan hukum dan akibat hukum baru) dan oleh karenanya Pengadilan Tata Usaha Negara berwenang untuk memeriksa perkara *a quo*;

6. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka tampak jelas Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah melakukan kesalahan dan kekeliruan dalam memahami mengenai kewenangannya untuk memeriksa perkara *a quo*. Oleh karena itu, cukup alasan bagi

Halaman 86 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Majelis Tingkat Kasasi untuk membatalkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding;

F. Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan karena telah menjatuhkan putusan melebihi apa yang diminta oleh termohon kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam memori banding (*ultra petita*) atau setidaknya -*quad non*- kurang pertimbangan hukum (*onvoldoende gemotiveerd*):

1. Bahwa Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam menerapkan hukum karena telah menjatuhkan putusan yang melebihi apa yang diminta oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/ Tergugat) dalam Memori Banding tertanggal 23 April 2013 (untuk selanjutnya disebut sebagai Memori Banding);
2. Bahwa Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding dalam amar putusannya pada pokoknya menyatakan bahwa *Judex Facti* Tingkat Banding mengangkat/ mencabut Penetapan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan Nomor 72/G.TUN/PEN/2012/PTUN-MDN. tertanggal 7 November 2012 tentang Penetapan Penundaan Pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara berupa Surat Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/417/K/2012 tertanggal 22 Juni 2012 tentang Pencabutan atas Keputusan Bupati Mandailing Natal Nomor 525.25/484/DISBUN/Tahun 20014 tentang Izin Usaha Perkebunan (untuk selanjutnya disebut sebagai Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa). Padahal Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam Memori Banding tidak pernah meminta kepada *Judex Facti* Tingkat Banding untuk memutus mengenai Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa;

Halaman 87 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Hal ini terlihat dalam halaman 51-52 Memori Banding mengenai petitum/tuntutan yang diajukan oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) berikut ini:

“Berdasarkan hal-hal tersebut di atas Pembanding mohon agar Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan berkenan memutuskan sebagai berikut:

1. Menerima dalil-dalil Pembanding untuk seluruhnya;
2. Membatalkan Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Medan dalam Perkara Nomor 72/G/2012/PTUN-MDN tanggal 6 Maret 2013;
3. Membebaskan biaya perkara kepada Terbanding; Mengadili Sendiri :

Dalam Eksepsi:

1. Menerima Eksepsi Pembanding/dahulu Tergugat untuk seluruhnya;
2. Menyatakan Gugatan Terbanding/dahulu Penggugat tidak dapat diterima;

Dalam Pokok Perkara:

1. Menerima seluruh dalil-dalil dari Pembanding/dahulu Tergugat untuk seluruhnya;
2. Menolak Gugatan Terbanding/dahulu Penggugat untuk seluruhnya;
3. Membebaskan biaya perkara kepada Terbanding/dahulu Penggugat”;

Hal ini membuktikan bahwa Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam menerapkan hukum karena telah menjatuhkan putusan melebihi apa yang diminta oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam Memori Banding (*ultra petita*);

1. Apabila Majelis Hakim Tingkat Kasasi berpendapat bahwa Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah sesuai dan tidak menjatuhkan putusan melebihi yang diminta –*quad non*–, maka sesungguhnya Putusan

Halaman 88 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Judex Facti Tingkat Banding tersebut tetap harus dibatalkan karena telah tidak memberikan pertimbangan yang cukup (*onvoldoende gemotiveerd*) terkait dengan Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa. Dalam putusannya, *Judex Facti* Tingkat Banding sama sekali tidak memberikan pertimbangan hukum mengapa *Judex Facti* Tingkat Banding mencabut Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa;

2. Bahwa dalam putusannya, *Judex Facti* Tingkat Banding tidak memberikan pertimbangan dan dasar hukum dengan jelas mengapa *Judex Facti* Tingkat Banding mencabut Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa. Tindakan Majelis Hakim Tingkat Banding yang lalai dalam memberikan pertimbangan hukum dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding, membuktikan Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah salah dan keliru dalam menerapkan hukum karena tidak memberikan pertimbangan dan dasar hukum yang jelas dalam mencabut Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa;
3. Bahwa hal tersebut sangat bertentangan dengan Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 1974 tentang Putusan Yang Harus Cukup Diberi Pertimbangan/Alasan (untuk selanjutnya disebut sebagai SEMA Nomor 3/1974) yang menyatakan sebagai berikut:

“Dengan tidak/kurang memberikan pertimbangan/alasan, bahkan apabila alasan-alasan itu kurang jelas, sukar dapat dimengerti ataupun bertentangan satu sama lain, maka hal demikian dapat dipandang sebagai suatu kelalaian (*vormverzuim*) dalam acara yang dapat mengakibatkan batalnya putusan Pengadilan yang bersangkutan dalam pemeriksaan tingkat kasasi”;

Halaman 89 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



4. Bahwa Pasal 67 ayat (2) UU PTUN mengatur sebagai berikut: "Penggugat dapat mengajukan permohonan agar pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara itu ditunda selama pemeriksaan sengketa Tata Usaha Negara sedang berjalan, sampai ada putusan Pengadilan yang memperoleh kekuatan hukum tetap". Selanjutnya Pasal 67 ayat (4) huruf a UU PTUN menyatakan "Permohonan penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2): (a) dapat dikabulkan hanya apabila terdapat keadaan yang sangat mendesak yang mengakibatkan kepentingan penggugat sangat dirugikan jika Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu tetap dilaksanakan". Penjelasan Pasal 67 UU PTUN menyatakan "Pengadilan akan mengabulkan permohonan penundaan pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut hanya apabila: (a) terdapat keadaan yang sangat mendesak, yaitu jika kerugian yang akan diderita penggugat akan sangat tidak seimbang dibanding dengan manfaat bagi kepentingan yang akan dilindungi oleh pelaksanaan Keputusan Tata Usaha Negara tersebut...";
5. Merujuk pada ketentuan tersebut di atas, maka persyaratan dalam mengabulkan permohonan penetapan penundaan adalah: (i) adanya kepentingan yang sangat mendesak bagi Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) yaitu Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) akan menderita kerugian dengan dilaksanakannya keputusan tata usaha negara tersebut; dan (ii) keputusan tata usaha negara tersebut tidak terkait dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan;
6. Bahwa Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa yang diambil oleh *Judex Facti* Tingkat I telah sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan

Halaman 90 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



tersebut di atas, sebagaimana dapat dilihat dalam pertimbangannya sebagai berikut:

- Angka 6 halaman 4 Penetapan Penundaan KTUN
Objek Sengketa:

“Bahwa keadaan yang sangat mendesak menurut Majelis Hakim apabila objek sengketa tetap dilaksanakan maka Penggugat tidak dapat melanjutkan kegiatan usaha perkebunan kelapa sawit, yang mana Penggugat tidak dapat merawat bibit kelapa sawit yang ditanam oleh Penggugat dan mengakibatkan gagalnya pertumbuhan bibit kelapa sawit tersebut, selain itu kepentingan warga sekitar juga akan dirugikan karena masyarakat telah berpartisipasi dalam pembangunan kebun kelapa sawit tersebut”;

- Angka 7 halaman 4 Penetapan Penundaan KTUN
Objek Sengketa:

“Bahwa dengan diterbitkannya surat keputusan objek sengketa *a quo* adalah tidak terkait langsung dengan kepentingan umum dalam rangka pembangunan yang mengharuskan dilaksanakannya keputusan tersebut”;

- Angka 9 halaman 5 Penetapan Penundaan KTUN
Objek Sengketa:

“Bahwa dengan berdasarkan alasan dan pertimbangan hukum dikaitkan dengan bukti-bukti permulaan tersebut di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa:

- Terdapat keadaan mendesak yang mengakibatkan kepentingan Penggugat sangat dirugikan dan sulit untuk dipulihkan jika Keputusan Tata Usaha Negara objek sengketa tetap dilaksanakan oleh Tergugat;
- Surat Keputusan Tata Usaha Negara yang disengketakan tersebut tidak berkaitan dengan kepentingan umum dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang mengharuskan dilaksanakannya Surat Keputusan Tergugat tersebut dengan segera”;

Halaman 91 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



1. Bahwa pencabutan Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa yang dilakukan oleh Majelis Hakim Tingkat Banding dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tidak disertai dengan alasan-alasan serta pertimbangan, padahal Majelis Hakim Tingkat Pertama ketika mengeluarkan Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa telah memberikan argumen/ pertimbangan hukumnya mengenai mengapa permohonan penundaan pelaksanaan KTUN Objek Sengketa layak diberikan. Hal tersebut merupakan bukti bahwa Majelis Hakim Tingkat Banding telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan;
2. Bahwa berdasarkan uraian tersebut di atas, maka tampak jelas Majelis Hakim dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding telah lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan karena telah menjatuhkan putusan melebihi apa yang diminta oleh Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/ Tergugat) dalam Memori Banding (*ultra petita*) atau setidaknya kurang pertimbangan hukum (*onvoldoende gemotiveerd*). Oleh karena itu terdapat cukup alasan bagi Majelis Hakim Tingkat Kasasi untuk membatalkan Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding;
3. Bahwa terlepas dari hal tersebut di atas, secara hukum pencabutan Penetapan Penundaan KTUN Objek Sengketa dalam Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tersebut belum berlaku karena Putusan *Judex Facti* Tingkat Banding tersebut belum berkekuatan hukum tetap, dengan adanya upaya hukum Kasasi yang diambil oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/ Penggugat). Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 67 ayat (4) UU PTUN yang pada pokoknya menyatakan bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dapat mengajukan permohonan penundaan

Halaman 92 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



pelaksanaan KTUN objek sengketa selama pemeriksaan sedang berjalan sampai adanya putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Selain itu, berdasarkan Buku II Pedoman Teknis Administrasi dan Teknis Peradilan Tata Usaha Negara, Edisi 2009 yang dikeluarkan oleh MA RI pada tahun 2009, Angka II Huruf H poin 5 (i) halaman 51 disebutkan bahwa “Penetapan Penundaan yang dibuat, daya berlakunya mengikat sampai dengan putusan pokok sengketa berkekuatan hukum tetap”. Dengan demikian, SK IUP masih berlaku sampai adanya putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap yang menyatakan menolak gugatan Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dan mencabut SK IUP Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat);

Bahwa meskipun *Judex Facti* Tingkat Banding hanya memeriksa dan memutus bagian Eksespsi pada perkara *a quo*, namun demikian Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) merasa perlu untuk mengemukakan mengenai pertimbangan Putusan *Judex Facti* Tingkat I dalam Pokok Perkara, sebagaimana akan dibahas di bawah ini:

iv. Putusan *Judex Facti* Tingkat I Telah Memberikan Pertimbangan Yang Cukup Dan Tepat Dalam Menjatuhkan Putusannya

A. *Judex Facti* Tingkat I telah memberikan pertimbangan yang tepat terkait dengan penerbitan KTUN Objek Sengketa yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan:

1. Bahwa *Judex Facti* Tingkat I telah memberikan pertimbangan yang cukup dan tepat terkait dengan prosedur formil penerbitan KTUN Objek Sengketa yang telah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sehingga *Judex Facti* Tingkat I mengambil putusan yang pada pokoknya membatalkan KTUN Objek Sengketa;
2. Bahwa sebagaimana telah Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) kemukakan di atas, pemberian sanksi berupa

Halaman 93 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



pencabutan izin usaha perkebunan telah diatur secara limitatif oleh Pasal 38 Permentan Nomor 26/2007 yaitu apabila pemegang Izin Usaha Perkebunan tidak melaksanakan kewajiban-kewajibannya sebagaimana diatur di dalam ketentuan Pasal 34 huruf b, c, e, f, g, dan/atau h Permentan Nomor 26/2007. Selanjutnya, Pasal 38 Permentan Nomor 26/2007 tersebut juga mengatur adanya pemberian peringatan sebanyak 3 (tiga) kali masing-masing dalam tenggat waktu 4 (empat) bulan apabila pemegang izin usaha perkebunan melakukan pelanggaran terhadap kewajiban-kewajibannya tersebut sebelum memberikan sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha perkebunan;

3. Bahwa di dalam putusannya *Judex Facti* Tingkat I telah memberikan pertimbangan hukum yang selaras dengan ketentuan Pasal 38 Permentan Nomor 26/2007 sebagaimana tertuang dalam halaman 320 s.d. 325 Putusan *Judex Facti* Tingkat I, yang pada pokoknya adalah sebagai berikut:

- Menurut doktrin/pendapat hukum H.D. van Wijk, pemberian sanksi dimaksud adalah merupakan "*Kewenangan*" melaksanakan paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*), dan salah satu ketentuan hukum administrasi yang ada adalah bahwa pelaksanaan *bestuursdwang* atau paksaan pemerintahan itu wajib didahului dengan surat peringatan tertulis;
- Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) pernah memberikan peringatan kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sebanyak 1 (satu) kali yaitu Surat Bupati Mandailing Natal Nomor 525/660/Hutbun/V.II/2011 tertanggal 5 Mei 2011 perihal Teguran Kemajuan Kegiatan Perusahaan (*vide* Bukti T-4) yang pada pokoknya meminta kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) untuk memenuhi kewajibannya dalam menyampaikan Laporan penyelesaian permasalahan pembebasan tanah dan ganti rugi Izin Lokasi Kebun Inti, Laporan penyelesaian permasalahan pembebasan tanah dan ganti rugi di areal

Halaman 94 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Izin Lokasi Kebun Plasma, Laporan Perkembangan mengenai perolehan tanah, dan Laporan Perkembangan Usaha Perkebunan;

- Atas surat teguran tersebut, Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah memberikan tanggapannya melalui Surat Ketua Koperasi Pengembangan USU Nomor 08/KP-USU/V/2011 tanggal 20 Mei 2011 Perihal Penjelasan tentang Kegiatan Koperasi Pengembangan USU (*vide* Bukti P-74) yang pada pokoknya berisi mengenai laporan perolehan tanah, pembebasan tanah dan ganti rugi yang masih diinventarisasi, persiapan tim AMDAL dan tim sosialisasi, serta perkembangan usaha perkebunan;
- Selanjutnya *Judex Facti* Tingkat I berpendapat bahwa tanggapan surat Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tersebut telah memenuhi apa yang menjadi substansi Surat Teguran dari Termohon Kasasi (d.h. Pemanding/Tergugat), maka teguran dimaksud tidaklah dapat dianggap sebagai peringatan dalam penerbitan KTUN Objek Sengketa;

4. Bahwa selanjutnya, *Judex Facti* Tingkat I juga telah tepat dalam pertimbangan hukumnya terkait dengan dasar-dasar penerbitan KTUN Objek Sengketa oleh Termohon Kasasi (d.h. Pemanding/Tergugat), sebagai berikut:

- i) Terkait dengan pelaksanaan Pola Anak Angkat Bapak Angkat (untuk selanjutnya disebut sebagai ABA) kepada masyarakat sekitar perkebunan sebagaimana diatur dalam Diktum Kedua Angka 5 SK IUP dan Pasal 34 huruf g Permentan Nomor 26/2007:

Bahwa Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I telah tepat dalam menilai kewajiban Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) untuk melaksanakan pola ABA terhadap masyarakat di sekitar perkebunan milik Pemohon Kasasi (d.h.

Halaman 95 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013

Disclaimer

Kepaniteraan Mahkamah Agung Republik Indonesia berusaha untuk selalu mencantumkan informasi paling kini dan akurat sebagai bentuk komitmen Mahkamah Agung untuk pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan fungsi peradilan. Namun dalam hal-hal tertentu masih dimungkinkan terjadi permasalahan teknis terkait dengan akurasi dan keterkinian informasi yang kami sajikan, hal mana akan terus kami perbaiki dari waktu ke waktu. Dalam hal Anda menemukan inakurasi informasi yang termuat pada situs ini atau informasi yang seharusnya ada, namun belum tersedia, maka harap segera hubungi Kepaniteraan Mahkamah Agung RI melalui : Email : kepaniteraan@mahkamahagung.go.id Telp : 021-384 3348 (ext.318)



Terbanding/Penggugat). Di dalam putusannya, khususnya pada halaman 302 s.d. 306, Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I pada intinya telah menyampaikan beberapa hal sebagai berikut:

- Pola kemitraan ABA adalah suatu pola pengembangan perkebunan di mana perusahaan bertindak sebagai bapak angkat yang membantu dan membimbing perkebunan masyarakat sekitarnya agar terjadi kerjasama yang saling menguntungkan dan berkesinambungan;
- Antara Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dan warga sekitar telah diadakan sosialisasi mengenai kegiatan perkebunan, di mana di dalam sosialisasi tersebut masyarakat mengharapkan agar Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dapat menyisihkan 20% lahannya untuk digunakan oleh masyarakat;
- Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah memberikan pernyataan kepada warga di sekitar perkebunan, di mana pada intinya Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) setuju dengan aspirasi masyarakat sebagaimana tersebut dalam poin sebelumnya, bahkan juga bersedia untuk menggunakan tenaga kerja dari masyarakat sekitar serta memberikan bantuan kesehatan dan pendidikan dengan tetap mengacu pada ketentuan perundang-undangan terkait;

Bahwa kewajiban pelaksanaan pola ABA tersebut memang belum dapat dilaksanakan sepenuhnya. Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I juga telah melihat sendiri di lapangan bahwa hal tersebut belum sepenuhnya terlaksana, namun demikian Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I pun menyadari dan telah melihat sendiri di lapangan bahwa tidak terlaksananya hal tersebut bukan disebabkan oleh kesalahan Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) melainkan dikarenakan oleh kelalaian Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam melaksanakan Surat Nomor 518/190/DK-MN/2010 tanggal 5



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Februari 2010 yang pada pokoknya menyatakan akan memberikan penetapan mengenai pihak-pihak yang akan diikutsertakan dalam program ABA tersebut. Bahkan hingga saat ini pun Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) tidak pernah menindaklanjuti hal tersebut kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dan memberikan nama pihak-pihak yang akan diikutsertakan;

Bahwa pola ABA tersebut juga sebenarnya belum dapat dilaksanakan saat ini karena hingga saat ini perkebunan Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tersebut masih dalam tahap pembibitan dan belum memberikan hasil apapun. Bahwa dengan demikian memang sudah sewajarnya apabila Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I pun berpendapat dan memutuskan bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sebenarnya telah melaksanakan kewajibannya untuk menerapkan pola ABA kepada masyarakat sekitar perkebunan;

- ii) Terkait dengan penerapan Analisis Dampak Lingkungan Hidup sebagaimana diatur dalam Pasal 34 huruf f Permentan Nomor 26/2007:

Bahwa Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I telah tepat dalam menilai kewajiban Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) dalam memenuhi penerapan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. *Judex Facti* Tingkat I telah memberikan pertimbangan yang cukup dan tepat pada halaman 317 s.d. 319 Putusan *Judex Facti* Tingkat I, dengan telah mempertimbangan hal-hal sebagai berikut:

- Merujuk pada Pasal 1 Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 11 Tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (untuk selanjutnya disebut sebagai Permen LH Nomor 11/2006) dan Lampiran I angka 2 huruf B Permen LH

Halaman 97 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Nomor 11/2006, pada pokoknya mengatur bahwa terhadap budidaya tanaman perkebunan dengan luas \pm 3.000 Ha wajib dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (AMDAL);

- Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah mengajukan bukti berupa Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL) (*vide* Bukti P-82), Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL) (*vide* Bukti P-83), Analisis Dampak Lingkungan Hidup (ANDAL) (*vide* Bukti P-84) sebagaimana disyaratkan dalam Permen LH Nomor 11/2006; dan
- Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah memperoleh penetapan kelayakan lingkungan hidup atas rencana kegiatan perkebunan kelapa sawit dan pabrik kelapa sawit miliknya dengan luas \pm 10.000 Ha, di Desa Tabuyung, Singkuang dan Suka makmur, Kecamatan Muara Batang Gadis, Kabupaten Mandailing Natal Propinsi Sumatera Utara sebagaimana tertuang dalam Surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 188.44/407/KPTS/2012 tanggal 7 Juni 2012 (*vide* Bukti P-87). Keputusan tersebut diambil berdasarkan hasil penilaian Komisi Penilaian Amdal Propinsi Sumatera Utara tanggal 24 Januari 2012 terhadap Analisis Dampak Lingkungan Hidup (ANDAL), Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup (RKL) dan Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup (RPL) rencana kegiatan perkebunan kelapa sawit dan pabrik kelapa sawit;

iii) Terkait dengan pelaksanaan pembangunan kebun kelapa sawit sebagaimana diatur dalam Pasal 34 huruf b Permentan Nomor 26/2007:

Bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) tidak pernah menelantarkan pembangunan kebun kelapa sawit miliknya, bahkan sebenarnya Pemohon Kasasi (d.h.

Halaman 98 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Terbanding/Penggugat) secara bertahap telah melakukan pembangunan kebun tersebut sesuai dengan izin yang dimilikinya. Seandainya pun telah terjadi keterlambatan dalam pembangunan kebun kelapa sawit tersebut, maka sesungguhnya hal tersebut disebabkan oleh kelalaian dari pihak

Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat);

Bahwa sebagaimana telah dibuktikan di hadapan Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I, maka keterlambatan-keterlambatan yang terjadi dalam pembangunan kebun kelapa sawit milik Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) disebabkan oleh terjadinya tumpang tindih tanah yang diberikan kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) serta akibat dari lambannya proses birokrasi Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) dalam menindaklanjuti permohonan Izin Lokasi Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat);

Bahwa dengan mengatakan bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) baru melakukan pembibitan di atas tanah perkebunan miliknya, maka Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) pun sebenarnya mengakui fakta bahwa Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) telah melakukan kewajibannya untuk membangun perkebunan dimaksud. Baru dilakukannya tahap pembibitan adalah karena pembangunan suatu perkebunan kelapa sawit memang harus melalui beberapa tahap. Demikian pula dengan perbaikan jalan yang dilakukan oleh Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sebenarnya menunjukkan bahwa pembangunan kebun kelapa sawit tersebut memang sedang dilaksanakan. Bahwa sehubungan dengan hal tersebut *Judex Facti* Tingkat I telah memberikan pertimbangan hukum yang cukup dan tepat sebagaimana diuraikan dalam halaman 309-316 Putusan *Judex Facti* Tingkat I;

B. *Judex Facti* Tingkat I telah memberikan pertimbangan yang tepat terkait dengan penerbitan KTUN Objek Sengketa yang melanggar Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik:

Halaman 99 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



1. Bahwa pertimbangan Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I sudah benar, karena sesuai dengan pemeriksaan di persidangan terungkap bahwa Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) telah lalai dalam memenuhi kriteria peringatan sebagaimana yang tercantum pada Pasal 38 Permentan Nomor 26/2007, di mana pada intinya dikatakan bahwa sebelum diterbitkannya KTUN Objek Sengketa, maka Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) harus terlebih dahulu memberi peringatan kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat). Adapun jumlah peringatan tersebut adalah sebanyak 3 (tiga) kali, namun demikian ternyata di dalam persidangan terbukti bahwa Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) hanya mengirimkan 1 (satu) kali peringatan kepada Pemohon Kasasi (d.h. Terbanding/Penggugat) sebelum kemudian mengeluarkan KTUN Objek Sengketa;
2. Bahwa lebih lanjut, sebenarnya Permentan Nomor 26/2007 telah mengatur dengan tegas mengenai syarat-syarat dimaksud, hal ini dapat dilihat dari isi ketentuan Pasal 38 yang kemudian mengacu pada pelanggaran-pelanggaran terhadap kewajiban-kewajiban sebagaimana tercantum pada Pasal 34 huruf b, c, e, f, g, dan/atau h Permentan Nomor 26/2007;
3. Bahwa dengan demikian memang sudah sewajarnya apabila kemudian Majelis Hakim *Judex Facti* Tingkat I menjatuhkan putusan yang sedemikian rupa, apalagi di dalam persidangan, ahli dari Termohon Kasasi (d.h. Pembanding/Tergugat) sendiri telah menyampaikan bahwa filosofi pemberian surat peringatan adalah untuk memberikan kesempatan

Halaman 100 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



kepada setiap pemegang izin agar dapat memperbaiki kesalahan dan/atau kekurangan mereka dalam menjalankan kewajibannya. Dengan demikian, sudah sepantasnya apabila kemudian diputuskan bahwa Termohon Kasasi (d.h. Pemanding/Tergugat) memang telah bertindak secara sewenang-wenang dan mencederai asas keadilan;

PERTIMBANGAN HUKUM

Menimbang, bahwa terhadap alasan-alasan kasasi dari Pemohon Kasasi di atas Mahkamah Agung berpendapat:

Bahwa alasan-alasan kasasi tersebut tidak dapat dibenarkan, oleh karena *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan yang membatalkan Putusan *Judex Facti* Pengadilan Tata Usaha Negara Medan, sudah tepat dan tidak salah dalam menerapkan hukum, dengan pertimbangan sebagai berikut:

Bahwa Izin Usaha Perkebunan (IUP) dicabut karena Izin Lokasi yang diberikan untuk 3 (tiga) tahun dan diperpanjang 1 (satu) tahun, tidak diperpanjang lagi. Hingga Izin Lokasi dan perpanjangannya berakhir, Penggugat ternyata tidak memenuhi kewajiban dan syarat-syarat yang ditentukan dalam Izin Lokasi, antara lain Penggugat tidak memperoleh hak atas tanah seluas yang diizinkan dalam waktu yang ditentukan;

Bahwa Objek Sengketa diterbitkan sebagai konsekuensi dari tidak diperpanjangnya Izin Lokasi, sedangkan IUP tergantung kepada Izin Lokasi. Apabila kewajiban dan syarat yang ditentukan dalam Izin Lokasi tidak dipenuhi dalam waktu yang ditentukan, maka eksistensi IUP sudah tidak memiliki landasan lagi. Oleh karena itu, Penggugat tidak mempunyai kepentingan untuk mempersoalkan Objek Sengketa sebagaimana disyaratkan dalam ketentuan Pasal 53 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara;

Menimbang, bahwa berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, ternyata putusan *Judex Facti* Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Medan dalam perkara ini tidak bertentangan dengan hukum dan/atau undang-undang, maka permohonan kasasi yang diajukan Pemohon Kasasi: Koperasi Pengembangan



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia

putusan.mahkamahagung.go.id

Universitas Sumatera Utara tersebut harus ditolak dengan perbaikan pertimbangan sebagaimana tersebut di atas;

Menimbang, bahwa dengan ditolaknya permohonan kasasi, maka Pemohon Kasasi dinyatakan sebagai pihak yang kalah, dan karenanya dihukum untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini;

Memperhatikan pasal-pasal dari Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, serta peraturan perundang-undangan lain yang terkait;

MENGADILI,

Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: **KOPERASI PENGEMBANGAN UNIVERSITAS SUMATERA UTARA** tersebut;

Menghukum Pemohon Kasasi untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi sebesar Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah);

Demikianlah diputuskan dalam rapat permusyawaratan Mahkamah Agung pada hari Selasa, tanggal 24 Desember 2013, oleh Dr. H. Imam Soebechi, S.H., M.H., Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara yang ditetapkan oleh Ketua Mahkamah Agung sebagai Ketua Majelis, Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N., dan Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S., Hakim-Hakim Agung sebagai Anggota Majelis, dan diucapkan dalam sidang terbuka untuk umum pada hari itu juga oleh Ketua Majelis beserta Hakim-Hakim Anggota Majelis tersebut dan dibantu oleh Maftuh Effendi, S.H., M.H., Panitera Pengganti dengan tidak dihadiri oleh para pihak.

Anggota Majelis:

ttd.

Dr. Irfan Fachruddin, S.H., C.N.

ttd.

Dr. H. M. Hary Djatmiko, S.H., M.S.

Ketua Majelis,

ttd.

Dr. H. Imam Soebechi, S.H., M.H.

Halaman 102 dari 103 halaman. Putusan Nomor 472 K/TUN/2013



Direktori Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia
putusan.mahkamahagung.go.id

Biaya-biaya :

1. Meterai	Rp 6.000,00
2. Redaksi	Rp 5.000,00
3. Administrasi	Rp489.000,00
Jumlah	Rp500.000,00

Panitera Pengganti,

ttd.

Maftuh Effendi, S.H., M.H.

Untuk Salinan

MAHKAMAH AGUNG R.I.

a.n. Panitera

Panitera Muda Tata Usaha Negara,

H. ASHADI, S.H.

NIP. 220000754