

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Peradilan Tata Usaha Negara

1. Pengertian Peradilan Tata Usaha Negara

Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lembaga peradilan yang dibentuk untuk menyelesaikan sengketa yang timbul dalam bidang hukum administrasi negara, khususnya sengketa antara warga negara atau badan hukum perdata dengan pejabat tata usaha negara. Sengketa tersebut muncul akibat dikeluarkannya suatu keputusan administrasi yang dianggap merugikan kepentingan hukum pihak tertentu. Keberadaan peradilan ini menunjukkan bahwa tindakan pemerintahan tidak berdiri di atas hukum, melainkan berada dalam sistem hukum yang dapat diuji secara yuridis. PTUN menjadi ruang formal bagi masyarakat untuk mempertanyakan legalitas keputusan administratif yang bersifat konkret dan individual. Hubungan hukum yang diperiksa dalam PTUN menempatkan pemerintah sebagai subjek hukum yang dapat dimintai pertanggungjawaban.²⁰

Pengertian PTUN secara normatif dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang tersebut menyatakan bahwa PTUN adalah peradilan yang berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara. Rumusan ini memperlihatkan bahwa kewenangan PTUN tidak bersifat umum, melainkan terbatas pada jenis sengketa tertentu yang memenuhi unsur-unsur hukum administrasi. Unsur-unsur tersebut antara lain adanya keputusan

²⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

tertulis, dikeluarkan oleh pejabat tata usaha negara, bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Batasan tersebut menegaskan posisi PTUN sebagai peradilan khusus dalam struktur kekuasaan kehakiman.²¹

Dalam perspektif akademik, PTUN dipahami sebagai instrumen perlindungan hukum terhadap tindakan administrasi negara. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa perlindungan hukum terhadap rakyat diwujudkan melalui mekanisme peradilan yang memungkinkan pengujian terhadap keputusan pemerintah. Kehadiran PTUN memberikan jaminan bahwa warga negara tidak berada dalam posisi sepenuhnya subordinat terhadap kekuasaan administratif. Proses peradilan memberikan kesempatan bagi warga untuk memperoleh penilaian objektif dari hakim yang independen. Relasi antara pemerintah dan masyarakat menjadi lebih seimbang karena tindakan pemerintah dapat dipersoalkan secara hukum.²²

2. Dasar Hukum dan Tujuan Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara

Pembentukan Peradilan Tata Usaha Negara berlandaskan pada prinsip negara hukum yang dianut oleh Indonesia sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung konsekuensi bahwa setiap tindakan penyelenggara negara harus tunduk pada hukum. Prinsip tersebut menuntut adanya mekanisme pengawasan terhadap kekuasaan eksekutif. PTUN dibentuk sebagai salah satu sarana untuk memastikan bahwa prinsip negara hukum tersebut dapat

²¹ Indroharto, Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 43.

²² Philipus M. Hadjon, Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia, Surabaya: Bina Ilmu, 1987, hlm. 29.

dijalankan secara nyata. Kehadirannya menjadi bagian dari struktur kekuasaan kehakiman yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap administrasi negara.²³

Landasan yuridis utama PTUN terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang ini mengatur secara sistematis mengenai kewenangan pengadilan, objek sengketa, hukum acara, serta kedudukan para pihak. Perubahan terhadap undang-undang tersebut melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 menunjukkan adanya kebutuhan untuk menyesuaikan peran PTUN dengan dinamika pemerintahan. Perubahan tersebut memperluas akses keadilan dan memperjelas mekanisme penyelesaian sengketa administrasi. Legislasi tersebut memperkuat posisi PTUN dalam sistem peradilan nasional.²⁴

Tujuan utama pembentukan PTUN adalah memberikan perlindungan hukum kepada warga negara dari tindakan administrasi pemerintahan yang merugikan. Perlindungan tersebut diwujudkan melalui mekanisme pengujian legalitas keputusan tata usaha negara. Masyarakat diberikan kesempatan untuk mengajukan gugatan apabila merasa hak-haknya dilanggar oleh keputusan pejabat administrasi.²⁵

Tujuan lain dari pembentukan PTUN berkaitan dengan upaya menciptakan pemerintahan yang tertib dan bertanggung jawab. Pejabat administrasi negara dituntut untuk berhati-hati dalam mengambil keputusan karena setiap keputusan dapat diuji di hadapan pengadilan. Ancaman pembatalan keputusan mendorong pejabat untuk mematuhi hukum dan asas-

²³ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3).

²⁴ Undang-Undang No. 5 Tahun 1986 jo. UU No. 9 Tahun 2004 jo. UU No. 51 Tahun 2009.

²⁵ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 35.

asas pemerintahan yang baik. Mekanisme ini berperan sebagai kontrol yuridis yang bersifat preventif terhadap penyalahgunaan kewenangan. Budaya hukum dalam administrasi pemerintahan diharapkan berkembang ke arah yang lebih profesional dan akuntabel.²⁶

Tujuan pembentukan PTUN juga berkaitan dengan penciptaan kepastian hukum dalam hubungan antara pemerintah dan masyarakat. Putusan pengadilan memberikan standar mengenai bagaimana suatu norma administrasi harus diterapkan. Konsistensi putusan akan membentuk yurisprudensi yang dapat dijadikan pedoman bagi pejabat administrasi. Kepastian hukum tersebut penting untuk menjaga stabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Relasi antara pemerintah dan warga negara menjadi lebih terprediksi dalam kerangka hukum yang jelas.²⁷

3. Fungsi dan Peran Peradilan Tata Usaha Negara dalam Negara Hukum

Peradilan Tata Usaha Negara menjalankan fungsi pengawasan yuridis terhadap tindakan administrasi pemerintahan. Fungsi ini diwujudkan melalui kewenangan untuk menguji keabsahan keputusan tata usaha negara yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi. Pengujian tersebut mencakup kesesuaian keputusan dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Proses pemeriksaan di PTUN memberikan ruang bagi hakim untuk menilai apakah kewenangan pejabat digunakan secara sah. Fungsi pengawasan ini menjadi elemen penting dalam menjaga agar kekuasaan eksekutif tidak dijalankan secara sewenang-wenang.²⁸

²⁶ A. Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 119.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006, hlm. 142.

²⁸ Indroharto, *op.cit.*, hlm. 56.

Peran PTUN dalam negara hukum juga berkaitan dengan perlindungan hak-hak warga negara. Warga negara memiliki akses untuk menggugat keputusan administrasi yang dianggap merugikan kepentingan hukumnya. Proses peradilan memungkinkan adanya keseimbangan antara kepentingan negara dan kepentingan individu. Prinsip persamaan di hadapan hukum tercermin dalam mekanisme ini karena pemerintah dapat diposisikan sebagai pihak tergugat. Perlindungan hukum melalui PTUN memperkuat jaminan hak asasi warga negara dalam bidang administrasi pemerintahan.²⁹

PTUN juga berperan dalam menciptakan kepastian hukum melalui putusan-putusan yang dihasilkannya. Putusan pengadilan memberikan interpretasi resmi terhadap norma hukum administrasi. Interpretasi tersebut membantu memperjelas batas kewenangan pejabat administrasi negara. Konsistensi dalam putusan akan membentuk pola penerapan hukum yang dapat diprediksi. Kepastian hukum ini penting bagi masyarakat maupun aparatur pemerintahan dalam menjalankan aktivitasnya.³⁰

Peran strategis PTUN terlihat dalam kontribusinya terhadap pengembangan hukum administrasi negara. Putusan-putusan pengadilan sering kali menjadi rujukan dalam praktik administrasi pemerintahan. Yurisprudensi yang terbentuk membantu mengisi kekosongan hukum dan memperjelas norma yang bersifat abstrak. Hakim PTUN tidak hanya menerapkan hukum tertulis, tetapi juga mengembangkan hukum melalui

²⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005, hlm. 98.

³⁰ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar Baru, 1986, hlm. 74.

penafsiran. Proses ini menunjukkan bahwa PTUN memiliki peran dinamis dalam sistem hukum nasional.³¹

4. Pertimbangan Hakim dalam Perkara Tata Usaha Negara

Pertimbangan hakim dalam perkara tata usaha negara memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dari perkara perdata atau pidana. Sengketa TUN berfokus pada pengujian legalitas keputusan administrasi negara. Hakim tidak hanya menilai hubungan hukum antarindividu, tetapi juga menilai tindakan pemerintahan. Penilaian ini mencakup aspek kewenangan, prosedur, dan substansi keputusan. Pertimbangan hakim harus mencerminkan pemahaman yang mendalam terhadap hukum administrasi negara. Kompleksitas ini menjadikan pertimbangan hakim dalam perkara TUN sangat krusial.³²

Dalam menyusun pertimbangan, hakim PTUN menilai apakah keputusan tata usaha negara dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang. Aspek kewenangan menjadi titik awal pemeriksaan legalitas. Hakim harus menelusuri sumber kewenangan yang digunakan, baik atribusi, delegasi, maupun mandat. Kesalahan dalam aspek kewenangan berimplikasi pada cacat hukum keputusan. Oleh karena itu, pertimbangan hakim sering kali memuat analisis mendalam mengenai dasar kewenangan pejabat. Analisis ini menjadi fondasi bagi penilaian aspek lainnya.³³

Aspek prosedural juga menjadi bagian penting dalam pertimbangan hakim TUN. Hakim menilai apakah prosedur penerbitan keputusan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran

³¹ Paulus Effendie Lotulung, *Himpunan Makalah Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2006, hlm. 102.

³² Indroharto, *op.cit.*, hlm. 173.

³³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, *op.cit.*, hlm. 108.

prosedur dapat menyebabkan keputusan dinyatakan batal atau tidak sah. Pertimbangan hakim dalam aspek ini sering berkaitan dengan asas kecermatan dan asas keterbukaan. Pemeriksaan prosedural bertujuan melindungi hak-hak warga negara dari tindakan administratif yang sewenang-wenang. Prosedur menjadi jaminan bagi terlaksananya pemerintahan yang tertib.³⁴

Pertimbangan hakim dalam perkara TUN juga menyentuh aspek substansi keputusan. Hakim menilai apakah isi keputusan telah sesuai dengan tujuan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Penilaian substansi ini sering kali memerlukan penafsiran terhadap norma hukum yang bersifat umum. Hakim harus menyeimbangkan antara kepentingan pemerintah dan kepentingan warga negara. Pertimbangan substansial ini mencerminkan peran hakim sebagai penjaga keadilan administratif. Kompleksitas substansi menjadikan pertimbangan hakim semakin menentukan arah putusan.³⁵

Dalam perkara tata usaha negara yang sampai pada tingkat kasasi atau peninjauan kembali, pertimbangan hakim Mahkamah Agung menjadi sangat penting. Mahkamah Agung menilai apakah *judex facti* telah menerapkan hukum administrasi secara tepat. Pertimbangan Mahkamah Agung sering kali menitikberatkan pada kesalahan penerapan hukum atau kekhilafan hakim. Putusan pada tingkat ini memberikan arah bagi praktik peradilan di bawahnya. Pertimbangan yang disusun menjadi rujukan penting dalam sengketa TUN selanjutnya.

³⁴ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, op.cit., hlm. 187.

³⁵ Utrecht, loc.cit.

Pertimbangan hakim dalam perkara TUN juga berkaitan erat dengan prinsip kepastian hukum. Kejelasan dan konsistensi pertimbangan membantu menciptakan kepastian bagi masyarakat dan aparatur pemerintahan. Putusan yang argumentatif memberikan pedoman mengenai batas kewenangan pemerintah. Fungsi ini memperkuat peran peradilan tata usaha negara sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan administratif. Pertimbangan hakim menjadi instrumen utama dalam menjaga keseimbangan antara kekuasaan dan perlindungan hak warga negara.

B. Asas-Asas dalam Hukum Administrasi Negara, Asas Kepastian Hukum, dan

1. Asas-Asas dalam Hukum Administrasi Negara

Asas-asas dalam hukum administrasi negara merupakan prinsip dasar yang berfungsi sebagai pedoman bagi penyelenggara pemerintahan dalam menjalankan kewenangannya. Asas-asas ini tidak hanya berfungsi sebagai norma etik, tetapi juga memiliki dimensi yuridis yang digunakan untuk menilai keabsahan tindakan administrasi negara.³⁶ Dalam negara hukum, kewenangan pemerintah tidak bersifat mutlak, melainkan harus dibatasi dan diarahkan oleh asas-asas hukum agar tidak menimbulkan tindakan sewenang-wenang. Hukum administrasi negara berkembang tidak hanya melalui peraturan perundang-undangan tertulis, tetapi juga melalui asas-asas yang lahir dari praktik pemerintahan dan putusan pengadilan³⁷ Oleh karena itu, asas-asas administrasi negara memiliki peran penting dalam mengisi kekosongan hukum ketika peraturan tertulis belum mengatur secara rinci suatu tindakan pemerintahan. Keberadaan asas-asas ini menunjukkan bahwa

³⁶ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2018, hlm. 91.

³⁷ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 14.

legalitas tindakan pemerintah tidak cukup dinilai secara formal, melainkan juga harus dilihat dari aspek kepatutan dan rasionalitas. Dalam konteks tersebut, asas-asas administrasi negara menjadi jembatan antara hukum tertulis dan realitas penyelenggaraan pemerintahan.

Secara doktrinal, asas-asas dalam hukum administrasi negara berkembang sebagai respons terhadap kompleksitas tindakan pemerintahan modern. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa hukum administrasi negara tidak dapat sepenuhnya bergantung pada norma tertulis karena dinamika pemerintahan sering kali melampaui pengaturan normatif yang tersedia.³⁸ Asas-asas administrasi negara berfungsi sebagai instrumen korektif terhadap kekakuan hukum positif. Prinsip-prinsip ini memungkinkan hakim dan aparatur pemerintahan untuk menilai tindakan administratif secara lebih substantif. Keberadaan asas-asas tersebut juga mencerminkan upaya untuk menyeimbangkan antara kepentingan negara dan perlindungan hak warga negara. Dalam praktiknya, asas-asas administrasi negara sering digunakan sebagai dasar argumentasi hukum dalam sengketa tata usaha negara.³⁹ Hal ini menunjukkan bahwa asas-asas tersebut telah memperoleh pengakuan sebagai bagian integral dari sistem hukum administrasi. Dengan demikian, asas-asas administrasi negara tidak dapat dipisahkan dari mekanisme pengawasan terhadap tindakan pemerintah.

Asas legalitas merupakan salah satu asas fundamental dalam hukum administrasi negara yang menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang jelas. Asas ini menempatkan hukum

³⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2015, hlm. 45.

³⁹ *Ibid.*, hlm. 47.

sebagai sumber utama kewenangan pejabat administrasi negara⁴⁰

Kewenangan pemerintah harus bersumber dari atribusi, delegasi, atau mandat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Tanpa dasar hukum yang sah, suatu tindakan administrasi dapat dinilai sebagai perbuatan melampaui kewenangan. Asas legalitas juga berfungsi untuk memberikan kepastian bagi warga negara mengenai batas-batas kekuasaan pemerintah. Dalam praktik peradilan tata usaha negara, asas legalitas sering dijadikan titik awal pengujian keabsahan keputusan tata usaha negara.⁴¹ Hakim menilai apakah pejabat yang bersangkutan bertindak dalam lingkup kewenangan yang dimilikinya. Oleh karena itu, asas legalitas berperan sebagai fondasi utama dalam sistem pengendalian kekuasaan administratif.

Asas kecermatan berkembang sebagai prinsip yang menuntut pejabat administrasi negara untuk bertindak secara hati-hati dan berdasarkan pertimbangan yang matang. Asas ini mengharuskan pemerintah untuk memperhatikan fakta, data, dan kepentingan yang relevan sebelum mengeluarkan suatu keputusan.⁴² Tindakan administrasi yang dilakukan tanpa kecermatan berpotensi menimbulkan kerugian bagi warga negara dan menciptakan ketidakpastian hukum. Dalam konteks hukum administrasi, asas kecermatan berkaitan erat dengan kewajiban pejabat untuk melakukan pemeriksaan yang memadai terhadap objek keputusan. Hakim PTUN sering kali menggunakan asas ini untuk menilai kualitas proses pengambilan keputusan administratif. Ketika keputusan diambil secara tergesa-gesa atau tanpa pertimbangan yang memadai, keputusan tersebut dapat dinyatakan

⁴⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, *op.cit.*

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 70.

⁴² Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 112.

cacat hukum. Dengan demikian, asas kecermatan berfungsi sebagai standar rasionalitas tindakan pemerintahan dalam praktik administrasi negara.

Asas tidak menyalahgunakan wewenang merupakan prinsip penting yang membatasi penggunaan kewenangan administratif agar tidak menyimpang dari tujuan pemberiannya. Asas ini menegaskan bahwa kewenangan harus digunakan sesuai dengan maksud dan tujuan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.⁴³ Penyalahgunaan wewenang dapat terjadi ketika pejabat bertindak untuk kepentingan pribadi, kelompok, atau tujuan lain yang tidak relevan dengan kepentingan umum. Dalam hukum administrasi negara, penyalahgunaan wewenang tidak selalu harus dibuktikan adanya niat jahat, tetapi cukup ditunjukkan adanya penyimpangan tujuan. Hakim PTUN memiliki peran penting dalam menilai apakah suatu keputusan mengandung unsur penyalahgunaan wewenang. Penilaian ini sering dilakukan dengan melihat proporsionalitas dan rasionalitas keputusan administratif. Oleh karena itu, asas ini berfungsi sebagai mekanisme kontrol terhadap potensi penyimpangan kekuasaan dalam pemerintahan.

Asas perlindungan hak warga negara menegaskan bahwa tujuan akhir penyelenggaraan pemerintahan adalah melindungi kepentingan hukum masyarakat. Asas ini menempatkan warga negara sebagai subjek hukum yang harus dihormati dalam setiap tindakan administrasi negara.⁴⁴ Pemerintah tidak hanya dituntut untuk menjalankan kewenangannya secara sah, tetapi juga harus memperhatikan dampak keputusannya terhadap hak-hak individu. Dalam sengketa tata usaha negara, asas perlindungan hak warga negara sering dijadikan dasar untuk menilai apakah keputusan administratif telah melanggar

⁴³ Philipus M. Hadjon, *op.cit.*, hlm. 121.

⁴⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 129.

hak subjektif penggugat. Perlindungan tersebut mencakup hak atas kepastian hukum, hak atas prosedur yang adil, dan hak atas perlakuan yang proporsional. Hakim PTUN menggunakan asas ini untuk memastikan bahwa hubungan antara pemerintah dan warga negara berada dalam kerangka hukum yang seimbang.⁴⁵

Berbagai asas dalam hukum administrasi negara tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan membentuk suatu sistem nilai yang utuh. Penerapan asas legalitas, kecermatan, larangan penyalahgunaan wewenang, dan perlindungan hak warga negara sering kali beririsan dalam praktik pemerintahan. Dalam konteks peradilan tata usaha negara, asas-asas ini digunakan sebagai kerangka awal untuk menilai legalitas keputusan administratif.⁴⁶ Namun, di antara berbagai asas tersebut, asas kepastian hukum menempati posisi yang strategis karena berkaitan langsung dengan kejelasan status hukum warga negara. Kepastian hukum menjadi tujuan yang hendak dicapai melalui penerapan asas-asas administrasi negara lainnya. Oleh karena itu, pembahasan mengenai asas kepastian hukum sebagai bagian dari hukum administrasi negara menjadi relevan untuk dikaji secara lebih mendalam dalam konteks pertimbangan hakim. Asas kepastian hukum akan menjadi fokus utama analisis dalam penelitian ini karena perannya yang sentral dalam menilai kualitas putusan peradilan tata usaha negara.

2. Asas Kepastian Hukum

Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas fundamental dalam sistem hukum yang menuntut adanya kejelasan, ketegasan, dan keteraturan dalam penerapan norma hukum. Asas ini menghendaki agar hukum dapat

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, *ibid.*, hlm. 133.

⁴⁶ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2009, hlm. 98.

dipahami dan diprediksi oleh setiap orang yang berada di bawah kekuasaannya. Kepastian hukum memberikan jaminan bahwa hukum tidak diterapkan secara berubah-ubah sesuai kehendak penguasa atau penegak hukum. Utrecht menyatakan bahwa kepastian hukum mengandung arti perlindungan bagi individu terhadap tindakan sewenang-wenang, karena hukum harus memberikan pedoman yang jelas mengenai apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan.⁴⁷ Prinsip ini menjadikan hukum sebagai instrumen pengatur yang stabil dalam kehidupan bermasyarakat.

Dalam perspektif teori hukum, asas kepastian hukum berkaitan erat dengan positivisme hukum yang menekankan pentingnya hukum tertulis. Norma hukum yang tertulis memungkinkan setiap orang mengetahui hak dan kewajibannya secara jelas. Kepastian hukum menuntut agar norma hukum dirumuskan secara tegas dan tidak multitafsir. Ketika norma hukum bersifat kabur, penerapannya berpotensi menimbulkan ketidakpastian. Oleh karena itu, kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan keberadaan hukum, tetapi juga dengan kualitas perumusan hukum itu sendiri. Van Apeldoorn memandang kepastian hukum sebagai syarat agar hukum dapat menjalankan fungsinya secara efektif.⁴⁸

Asas kepastian hukum juga mengandung dimensi perlindungan terhadap kepercayaan yang sah (*legitimate expectation*). Masyarakat berhak mengharapkan bahwa hukum yang berlaku hari ini tidak akan diterapkan secara berbeda tanpa alasan yang sah. Perubahan hukum yang tidak terduga dapat menimbulkan ketidakpastian dan merugikan kepentingan warga negara. Dalam konteks ini, kepastian hukum berkaitan dengan stabilitas norma dan

⁴⁷ Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, *op.cit.*, hlm. 152.

⁴⁸ L.J. van Apeldoorn, Pengantar Ilmu Hukum, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004, hlm. 28.

konsistensi penerapan hukum. Perlindungan terhadap kepercayaan hukum menjadi bagian dari jaminan negara hukum modern.⁴⁹

Dalam hukum administrasi negara, asas kepastian hukum memiliki arti khusus karena berkaitan langsung dengan tindakan pemerintahan. Keputusan administrasi harus memberikan kejelasan mengenai status hukum warga negara. Ketidakjelasan keputusan dapat menimbulkan ketidakpastian dan konflik hukum. Oleh karena itu, asas kepastian hukum menuntut agar keputusan tata usaha negara dirumuskan secara jelas dan tidak ambigu. Hakim PTUN sering menjadikan asas ini sebagai dasar pengujian terhadap keputusan administratif.⁵⁰

Asas kepastian hukum juga berfungsi sebagai pembatas diskresi pejabat administrasi. Diskresi yang tidak dibatasi oleh kepastian hukum berpotensi melahirkan tindakan sewenang-wenang. Kepastian hukum menuntut agar penggunaan diskresi tetap berada dalam kerangka hukum yang dapat diprediksi. Prinsip ini menjaga keseimbangan antara fleksibilitas pemerintahan dan perlindungan hak warga negara. Dalam kerangka ini, kepastian hukum tidak dimaknai secara kaku, tetapi sebagai jaminan rasionalitas tindakan pemerintah.⁵¹

3. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) merupakan seperangkat prinsip hukum tidak tertulis yang berkembang dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan peradilan administrasi. AUPB berfungsi sebagai pedoman bagi pejabat administrasi negara dalam menggunakan kewenangannya agar tidak menyimpang dari tujuan hukum dan kepentingan

⁴⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, op.cit., hlm. 247.

⁵⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang PTUN*, op.cit., hlm. 205.

⁵¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, op.cit., hlm. 229.

umum. Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa AUPB lahir sebagai respons terhadap keterbatasan hukum tertulis dalam mengatur kompleksitas tindakan pemerintahan.⁵² Keberadaan AUPB menegaskan bahwa pemerintahan tidak hanya tunduk pada peraturan tertulis, tetapi juga pada prinsip-prinsip kepatutan dan rasionalitas.

Pengertian AUPB tidak dapat dilepaskan dari fungsinya sebagai norma pengendali kekuasaan administratif. Prinsip-prinsip ini digunakan untuk menilai apakah suatu tindakan pemerintahan layak dan patut secara hukum. Utrecht memandang AUPB sebagai norma etik-yuridis yang mengisi ruang kosong dalam hukum administrasi tertulis.⁵³ Prinsip-prinsip tersebut berkembang melalui praktik peradilan dan doktrin hukum administrasi. Hakim memainkan peran penting dalam merumuskan dan menegaskan eksistensi AUPB melalui putusan-putusan yang bersifat kasuistis.

Ruang lingkup AUPB mencakup berbagai asas yang berkaitan dengan cara pemerintahan dijalankan. Asas-asas tersebut antara lain asas legalitas, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan wewenang, asas keterbukaan, asas kepastian hukum, dan asas perlindungan hak warga negara. Daftar asas ini tidak bersifat tertutup karena terus berkembang mengikuti dinamika pemerintahan. Ridwan HR menegaskan bahwa sifat terbuka AUPB memungkinkan hukum administrasi beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat.⁵⁴ Perkembangan ini menjadikan AUPB sebagai instrumen yang fleksibel namun tetap memiliki kekuatan normatif.

AUPB juga memiliki kedudukan penting dalam sistem hukum positif Indonesia. Pengakuan eksplisit terhadap AUPB dapat ditemukan dalam

⁵² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, op.cit., hlm. 163.

⁵³ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, op.cit., hlm. 169.

⁵⁴ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, op.cit., hlm. 255.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Undang-undang tersebut menempatkan AUPB sebagai dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengambilan keputusan administrasi. Pengakuan ini memperkuat posisi AUPB yang sebelumnya berkembang melalui yurisprudensi. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa kodifikasi AUPB memperjelas statusnya sebagai norma hukum yang mengikat.⁵⁵

Ruang lingkup AUPB tidak hanya terbatas pada tindakan pejabat administrasi, tetapi juga mencakup kebijakan pemerintahan yang bersifat diskresioner. Diskresi yang tidak diimbangi dengan AUPB berpotensi melahirkan penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu, AUPB berfungsi sebagai pembatas sekaligus pedoman penggunaan diskresi. Fungsi ini menunjukkan bahwa AUPB memiliki peran strategis dalam menjaga keseimbangan antara fleksibilitas dan kepastian hukum.⁵⁶

Dalam konteks peradilan tata usaha negara, ruang lingkup AUPB diperluas melalui interpretasi hakim. Hakim tidak hanya menerapkan asas yang telah diakui secara eksplisit, tetapi juga mengembangkan asas baru berdasarkan kebutuhan keadilan. Proses ini menunjukkan bahwa AUPB bersifat dinamis dan kontekstual. Dinamika tersebut memperkaya khazanah hukum administrasi negara Indonesia.⁵⁷

AUPB memiliki fungsi penting sebagai alat uji legalitas keputusan tata usaha negara dalam peradilan administrasi. Pengujian legalitas tidak hanya terbatas pada kesesuaian keputusan dengan peraturan perundang-undangan tertulis, tetapi juga mencakup kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Indroharto menegaskan bahwa pengujian berbasis

⁵⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, op.cit., hlm. 281.

⁵⁶ Philipus M. Hadjon, op.cit., hlm. 168.

⁵⁷ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang PTUN*, op.cit., hlm. 226.

AUPB memungkinkan hakim menilai aspek substantif dari keputusan administrasi.⁵⁸ Fungsi ini memperluas cakupan kontrol yudisial terhadap tindakan pemerintahan.

Penggunaan AUPB sebagai alat uji legalitas menjadi relevan ketika peraturan tertulis tidak memberikan pengaturan yang jelas. Dalam kondisi tersebut, AUPB berfungsi sebagai standar penilaian tambahan. Hakim menggunakan AUPB untuk mengisi kekosongan hukum dan mencegah keputusan yang tidak adil. Pendekatan ini menunjukkan bahwa legalitas dalam hukum administrasi bersifat multidimensional. Legalitas tidak hanya dimaknai secara formal, tetapi juga secara material.

AUPB juga digunakan untuk menguji penggunaan diskresi oleh pejabat administrasi. Diskresi yang diberikan oleh undang-undang harus digunakan sesuai dengan prinsip kepatutan dan rasionalitas. Hakim menilai apakah diskresi tersebut digunakan untuk tujuan yang sah dan proporsional. Ketika diskresi digunakan secara menyimpang, keputusan dapat dinyatakan melanggar AUPB. Paulus Effendie Lotulung menekankan bahwa pengujian diskresi merupakan aspek penting dari peradilan tata usaha negara.⁵⁹

Dalam praktik peradilan, penggunaan AUPB sebagai alat uji legalitas sering kali tercermin dalam pertimbangan hukum putusan. Hakim secara eksplisit menyebut asas tertentu yang dilanggar oleh pejabat administrasi. Penyebutan ini memperjelas dasar pembatalan keputusan. Kejelasan tersebut berkontribusi terhadap kepastian hukum dan transparansi peradilan.⁶⁰

Pertimbangan hakim dalam perkara tata usaha negara sering kali menjadikan AUPB sebagai dasar analisis hukum. Hakim tidak hanya

⁵⁸ Indroharto, *ibid.*, hlm. 229.

⁵⁹ Paulus Effendie Lotulung, *Hukum Tata Usaha Negara dan Kekuasaan*, op.cit., hlm. 214.

⁶⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, op.cit., hlm. 191.

memeriksa kesesuaian keputusan dengan peraturan tertulis, tetapi juga menilai kepatuhan terhadap prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Pendekatan ini memungkinkan hakim memberikan putusan yang lebih substantif. Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa AUPB memperkaya metode penalaran hukum hakim PTUN.⁶¹

Penggunaan AUPB dalam pertimbangan hakim tercermin dari cara hakim mengkonstruksi fakta dan norma. Hakim mengaitkan fakta yang terungkap di persidangan dengan asas yang relevan. Proses ini menunjukkan bahwa AUPB berfungsi sebagai jembatan antara fakta dan norma hukum. Pertimbangan yang disusun berdasarkan AUPB memberikan legitimasi yang lebih kuat terhadap putusan.

AUPB juga membantu hakim dalam menilai aspek kepatutan dan kewajaran suatu keputusan. Aspek ini sering kali tidak diatur secara rinci dalam peraturan perundang-undangan. Hakim menggunakan AUPB untuk menilai apakah keputusan tersebut layak diterapkan dalam konteks tertentu. Penilaian ini memperlihatkan peran aktif hakim dalam mewujudkan keadilan administratif.

Dalam pertimbangan putusan, hakim sering mengaitkan AUPB dengan asas kepastian hukum dan perlindungan hak warga negara. Hubungan ini menunjukkan bahwa AUPB tidak berdiri sendiri, tetapi saling terkait dengan asas-asas hukum lainnya. Integrasi asas-asas tersebut menghasilkan penalaran hukum yang komprehensif. Pendekatan ini memperkuat kualitas putusan pengadilan.⁶²

⁶¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, op.cit., hlm. 156.

⁶² Paulus Effendie Lotulung, op.cit., hlm. 219.

Pertimbangan hakim yang menggunakan AUPB juga berkontribusi terhadap perkembangan yurisprudensi. Putusan-putusan tersebut menjadi rujukan bagi perkara serupa di masa mendatang. Yurisprudensi berbasis AUPB memperkaya doktrin hukum administrasi negara. Perkembangan ini menunjukkan bahwa peradilan memiliki peran normatif dalam pembentukan hukum.⁶³

C. Sengketa Administrasi Pertanahan antara Tanah Adat dan Hak Guna Usaha

1. Konsep Tanah Adat dalam Sistem Hukum Pertanahan

Konsep tanah adat berkaitan dengan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai komunitas yang memiliki hubungan historis dan kultural yang kuat dengan wilayah tempat mereka hidup.⁶⁴ Penguasaan tanah dalam masyarakat adat tidak semata-mata dilihat sebagai hubungan kepemilikan ekonomi, melainkan sebagai bagian dari identitas sosial dan sistem nilai yang diwariskan secara turun-temurun.⁶⁵ Dalam doktrin hukum agraria, hubungan tersebut diwujudkan dalam bentuk hak ulayat, yaitu kewenangan kolektif masyarakat adat untuk mengatur, memanfaatkan, dan melindungi tanah dalam wilayahnya menurut norma yang hidup di tengah komunitas. Pengakuan terhadap hak ulayat ditempatkan dalam kerangka hukum nasional dengan syarat keberadaannya masih nyata dan pelaksanaannya tidak bertentangan dengan kepentingan negara. Posisi ini menunjukkan bahwa hukum pertanahan Indonesia berupaya mengakomodasi keberadaan hukum adat

⁶³ Utrecht, *op.cit.*, hlm. 175.

⁶⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008.

⁶⁵ Soepomo, *Bab-bab tentang Hukum Adat*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.

tanpa sepenuhnya menghilangkan karakter plural dalam penguasaan tanah. Hubungan antara tanah adat dan hukum negara membentuk dinamika yang terus berkembang dalam praktik administrasi pertanahan.⁶⁶

Dalam praktik administrasi pertanahan, penguasaan tanah adat sering kali tidak tercermin secara penuh dalam sistem pencatatan formal karena tidak semua wilayah adat terdaftar sebagai hak atas tanah. Banyak wilayah yang dikelola secara turun-temurun dikategorikan sebagai tanah negara karena tidak memiliki bukti kepemilikan administratif.⁶⁷ Kondisi tersebut menimbulkan ketidaksinkronan antara penguasaan faktual masyarakat dan pengakuan yuridis dalam sistem pertanahan nasional. Ketika negara menetapkan kebijakan pertanahan pada wilayah tersebut, misalnya melalui penetapan kawasan atau pemberian hak kepada pihak lain, potensi konflik menjadi tidak terhindarkan. Ketidaksinkronan ini dipandang oleh para ahli sebagai bentuk perbedaan cara pandang antara hukum administrasi negara yang berorientasi pada legalitas formal dengan realitas sosial yang berkembang di masyarakat adat. Situasi tersebut menjadi salah satu faktor yang sering melatarbelakangi munculnya sengketa administrasi pertanahan.⁶⁸

Tanah adat dalam perspektif sosio-legal dipahami sebagai wujud hubungan kolektif yang menempatkan tanah sebagai bagian dari struktur kehidupan masyarakat, bukan sekadar objek kepemilikan individual.⁶⁹ Pola penguasaan yang berkembang di komunitas adat sering bersifat komunal, dengan sistem pembagian dan pengelolaan tanah yang diatur melalui norma adat. Pola ini berbeda dari sistem pertanahan modern yang berbasis sertifikat

⁶⁶ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008.

⁶⁷ A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

⁶⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016.

⁶⁹ Otje Salman, *Hukum Adat dalam Perspektif Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 2002.

dan administrasi individual. Perbedaan paradigma tersebut menyebabkan negara kerap menilai tanah berdasarkan kriteria administratif, sementara masyarakat adat memandangnya sebagai bagian dari ruang hidup yang tidak dapat dipisahkan dari identitas komunitas. Ketika dua paradigma ini bertemu dalam kebijakan pertanahan, muncul ruang gesekan yang berpotensi berkembang menjadi sengketa hukum. Perbedaan cara pandang ini berpengaruh langsung terhadap proses pengambilan keputusan dalam administrasi pertanahan.⁷⁰

Keberadaan tanah adat juga berkaitan dengan struktur kewenangan internal masyarakat hukum adat yang memiliki mekanisme sendiri dalam mengatur penggunaan tanah. Lembaga adat atau pemangku adat biasanya memegang otoritas untuk menetapkan siapa yang berhak mengelola wilayah tertentu dan bagaimana tanah tersebut digunakan sesuai norma komunitas.⁷¹ Ketika negara masuk melalui kebijakan administrasi pertanahan tanpa memperhatikan struktur kewenangan lokal tersebut, terjadi pergeseran pusat otoritas dari komunitas ke institusi pemerintah. Pergeseran ini dapat memunculkan pertentangan, terutama apabila keputusan administrasi dipandang mengurangi atau meniadakan hak kolektif masyarakat adat. Dalam konteks administrasi pertanahan, kondisi tersebut menunjukkan bahwa tanah adat bukan hanya objek agraria, tetapi juga berkaitan dengan relasi kekuasaan dan legitimasi kewenangan. Situasi ini menjadi relevan ketika keputusan pertanahan diuji dalam ranah hukum administrasi negara.⁷²

⁷⁰ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.

⁷¹ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1983.

⁷² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Dalam praktik pemerintahan, keberadaan tanah adat sering menjadi faktor yang harus dipertimbangkan oleh pejabat pertanahan sebelum menerbitkan suatu keputusan administratif. Riwayat penguasaan tanah, keberadaan komunitas adat, serta praktik pemanfaatan wilayah secara turun-temurun merupakan bagian dari informasi faktual yang penting dalam proses pengambilan keputusan.⁷³ Ketika aspek tersebut diabaikan, keputusan administrasi berpotensi memunculkan sengketa karena dinilai tidak mencerminkan kondisi lapangan. Dalam perkara administrasi pertanahan, fakta mengenai tanah adat kerap dijadikan bahan pertimbangan hakim untuk menilai apakah pejabat telah bertindak cermat dan proporsional. Hal ini memperlihatkan bahwa tanah adat bukan hanya persoalan agraria, melainkan juga bagian dari kajian hukum administrasi negara yang berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab pejabat publik.⁷⁴

Dalam konteks pembangunan hukum pertanahan nasional, keberadaan tanah adat menghadirkan tantangan tersendiri bagi negara dalam menyatukan berbagai sistem hukum yang hidup di masyarakat. Sistem hukum negara yang bertumpu pada administrasi pertanahan modern harus berhadapan dengan sistem penguasaan tradisional yang memiliki karakter kolektif dan berlapis nilai sosial.⁷⁵ Pertemuan dua sistem ini sering kali menimbulkan persoalan ketika negara menetapkan kebijakan yang berdampak langsung pada wilayah adat melalui keputusan administratif. Kondisi tersebut menjadikan tanah adat sebagai salah satu isu yang menempati posisi penting dalam pembahasan sengketa administrasi pertanahan, khususnya ketika berkaitan dengan

⁷³ Maria S.W. Sumardjono, *loc. cit.*

⁷⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.

⁷⁵ Boedi Harsono, *op. cit.*

penerbitan hak atas tanah di wilayah yang masih dihuni dan dikelola oleh masyarakat hukum adat.⁷⁶

2. Hak Guna Usaha sebagai Instrumen Penguasaan Tanah oleh Korporasi

Hak Guna Usaha dipahami sebagai salah satu bentuk hak atas tanah yang diberikan negara kepada subjek hukum tertentu untuk mengusahakan tanah bagi kegiatan usaha dalam jangka waktu yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.⁷⁷ Pemberian HGU dilakukan melalui keputusan administrasi pertanahan, sehingga hak ini sejak awal memiliki karakter sebagai produk kewenangan publik, bukan hubungan perdata biasa antara negara dan pemegang hak.⁷⁸ Dalam praktiknya, HGU banyak digunakan oleh perusahaan, khususnya di sektor perkebunan dan usaha berbasis lahan skala besar, sehingga ia berfungsi sebagai instrumen penguasaan ruang oleh korporasi. Kedudukan HGU memberikan legitimasi administratif yang kuat karena dituangkan dalam sertifikat tanah dan tercatat dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Karakter administratif ini membedakan HGU dari bentuk penguasaan tradisional seperti tanah adat yang tidak selalu berbasis pencatatan formal. Dalam konteks pengelolaan tanah, HGU memperlihatkan bagaimana negara menyalurkan kewenangan penguasaan tanah melalui instrumen hukum administrasi.⁷⁹

Proses pemberian HGU secara normatif mensyaratkan bahwa tanah yang menjadi objek hak harus berstatus tanah negara dan dalam keadaan bebas dari klaim pihak lain.⁸⁰ Persyaratan tersebut mengharuskan pejabat

⁷⁶ A.P. Parlindungan, *loc. cit.*

⁷⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2008.

⁷⁸ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016.

⁷⁹ A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

⁸⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah.

pertanahan melakukan penelitian data fisik dan yuridis secara cermat sebelum keputusan diterbitkan. Namun dalam kenyataan di lapangan, tidak sedikit wilayah yang ditetapkan sebagai objek HGU ternyata masih berada dalam penguasaan masyarakat atau komunitas adat yang belum memperoleh pengakuan administratif. Ketidaksinkronan antara administrasi pertanahan dan fakta penguasaan sosial ini menjadi salah satu penyebab munculnya sengketa di kemudian hari. Ketika HGU diberikan tanpa verifikasi lapangan yang memadai, keputusan administrasi tersebut berpotensi menimbulkan tumpang tindih penguasaan. Situasi ini memperlihatkan bahwa HGU bukan sekadar instrumen ekonomi, tetapi juga berkaitan dengan persoalan kehati-hatian dalam tindakan pejabat administrasi negara.⁸¹

Sebagai instrumen penguasaan tanah oleh korporasi, HGU membawa dampak pada perubahan struktur penguasaan wilayah, terutama ketika pemberian hak tersebut mencakup area yang sebelumnya telah dimanfaatkan oleh masyarakat setempat.⁸² Penguasaan yang semula bersifat komunal atau berbasis adat dapat bergeser menjadi penguasaan korporatif yang diatur melalui mekanisme manajerial perusahaan. Pergeseran ini sering kali memunculkan ketegangan sosial karena pola pemanfaatan tanah antara perusahaan dan masyarakat tidak selalu memiliki titik temu. Dalam beberapa kasus, keberadaan HGU dipersepsikan sebagai bentuk ekspansi kewenangan negara melalui sektor usaha yang mengurangi ruang hidup komunitas lokal. Ketika kondisi tersebut terjadi tanpa partisipasi atau konsultasi yang memadai, keberadaan HGU menjadi sumber perdebatan hukum, baik pada tingkat administratif maupun pada tingkat sosial. Dalam perspektif administrasi

⁸¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

⁸² Maria S.W. Sumardjono, *loc. cit.*

pertanahan, hal ini menegaskan bahwa pemberian HGU tidak terlepas dari dimensi sosial yang melingkupi wilayahnya.⁸³

HGU juga memiliki dimensi kepastian hukum yang kuat karena hak tersebut diberikan melalui prosedur formal dan memiliki bukti tertulis berupa sertifikat. Kepastian hukum ini memberikan perlindungan legal bagi pemegang hak untuk menjalankan kegiatan usaha sesuai peruntukan yang telah ditetapkan. Namun kepastian administratif tersebut dapat berbenturan dengan klaim penguasaan masyarakat adat yang tidak tercatat dalam sistem administrasi negara. Ketika klaim sosial dan klaim administratif bertemu dalam satu wilayah, timbul persoalan mengenai otoritas mana yang dianggap sah dalam perspektif hukum. Ketegangan antara kepastian administratif dan keadilan sosial menjadi isu yang sering mengemuka dalam sengketa terkait HGU. Dalam hal ini, HGU bukan hanya dipandang sebagai hak atas tanah, tetapi juga sebagai produk kebijakan administrasi negara yang perlu diuji kesesuaiannya dengan prinsip perlindungan hak masyarakat.⁸⁴

Dalam analisis hukum administrasi negara, keberadaan HGU menunjukkan bagaimana kewenangan negara dalam bidang pertanahan dijalankan melalui mekanisme pemberian hak kepada subjek tertentu.⁸⁵ Kewenangan tersebut harus digunakan secara proporsional, transparan, dan memperhatikan kondisi faktual penguasaan tanah. Ketika proses administratif dalam pemberian HGU mengabaikan fakta sosial yang relevan, keputusan yang dihasilkan berpotensi dipersoalkan dalam forum peradilan administrasi. Hal ini menunjukkan bahwa HGU bukan hanya objek pengaturan agraria, tetapi sekaligus objek pengujian legalitas tindakan pejabat administrasi.

⁸³ Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1983.

⁸⁴ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.

⁸⁵ Ridwan HR, *loc. cit.*

Dalam konteks penelitian, HGU dipahami sebagai bagian dari struktur hukum pertanahan yang mempertemukan kepentingan negara, korporasi, dan masyarakat dalam satu ruang penguasaan tanah.⁸⁶

HGU sebagai instrumen penguasaan tanah oleh korporasi juga memperlihatkan hubungan antara kebijakan pembangunan ekonomi dan kebijakan agraria nasional.⁸⁷ Negara menjadikan HGU sebagai sarana untuk mendorong pemanfaatan tanah dalam kegiatan usaha berskala besar, tetapi pada saat yang sama kebijakan tersebut harus diseimbangkan dengan perlindungan hak masyarakat yang telah lama menguasai tanah. Keseimbangan inilah yang sering menjadi tantangan dalam praktik administrasi pertanahan. Ketika pemberian HGU dilakukan tanpa proses identifikasi sosial yang memadai, maka sengketa administrasi pertanahan berpotensi muncul akibat keberatan masyarakat terhadap keputusan yang dianggap mengurangi hak mereka. Kondisi ini menempatkan HGU sebagai titik penting dalam pembahasan mengenai hubungan antara kekuasaan administrasi negara dan realitas penguasaan tanah di tingkat lokal.

3. Tumpang Tindih Tanah Adat dengan HGU sebagai Bentuk Sengketa Administrasi Pertanahan

Tumpang tindih antara tanah adat dan wilayah Hak Guna Usaha merupakan salah satu bentuk sengketa administrasi pertanahan yang kerap muncul ketika keputusan pemberian HGU diterbitkan pada wilayah yang secara faktual masih dikuasai masyarakat adat.⁸⁸ Kondisi tersebut melahirkan dua rezim penguasaan yang berjalan bersamaan, yaitu penguasaan berbasis

⁸⁶ Philipus M. Hadjon, *op. cit.*

⁸⁷ Maria S.W. Sumardjono, *loc. cit.*

⁸⁸ Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya*, Kompas, Jakarta, 2008.

adat dan penguasaan berbasis administrasi negara. Perbedaan dasar legitimasi antara keduanya sering kali memicu perselisihan karena masing-masing pihak merasa memiliki landasan hukum atas wilayah yang sama. Bagi masyarakat adat, legitimasi penguasaan bersumber dari sejarah dan norma komunitas, sedangkan bagi pemegang HGU legitimasi muncul dari keputusan administrasi yang sah menurut hukum positif. Pertemuan dua legitimasi ini menciptakan ruang konflik yang tidak hanya berdimensi agraria, tetapi juga berdimensi administratif. Dalam konteks tersebut, tumpang tindih penguasaan tanah menjadi fenomena yang relevan untuk dianalisis dalam kerangka hukum administrasi negara.⁸⁹

Sengketa tumpang tindih penguasaan tanah sering berawal dari proses administratif yang tidak sepenuhnya memperhitungkan keberadaan masyarakat adat sebagai pihak yang telah lama menguasai wilayah tertentu.⁹⁰ Ketika proses identifikasi subjek dan objek tanah tidak dilakukan secara menyeluruh, wilayah adat dapat dikategorikan sebagai tanah negara dan selanjutnya dijadikan objek pemberian HGU. Proses administratif yang kurang inklusif ini menyebabkan fakta penguasaan sosial tidak tercermin dalam dokumen pertanahan. Ketidakhadiran informasi tersebut kemudian berdampak pada munculnya konflik setelah keputusan HGU diterbitkan. Dalam situasi semacam ini, sengketa tidak hanya menyangkut wilayah fisik, tetapi juga menyangkut keabsahan tindakan pejabat administrasi dalam menerbitkan keputusan yang berdampak pada hak masyarakat.⁹¹

⁸⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008.

⁹⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016.

⁹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011.

Tumpang tindih tanah adat dan HGU juga mencerminkan persoalan struktural dalam sistem administrasi pertanahan nasional, yaitu ketidakharmonisan antara sistem pencatatan tanah modern dan sistem penguasaan tradisional yang hidup di masyarakat.⁹² Sistem administrasi negara menempatkan sertifikat sebagai bukti kuat hak atas tanah, sementara dalam masyarakat adat legitimasi penguasaan ditentukan oleh norma adat dan pengakuan komunitas. Perbedaan cara pandang ini membuat penguasaan yang tidak tercatat menjadi rentan tergeser oleh keputusan administrasi. Dalam konteks kajian hukum, situasi tersebut menunjukkan bahwa sengketa tidak semata-mata disebabkan oleh tindakan para pihak, tetapi juga oleh desain kebijakan administrasi yang belum sepenuhnya mengakomodasi keberadaan tanah adat. Permasalahan ini menjadi salah satu alasan mengapa sengketa tumpang tindih tanah sering dibawa ke ranah peradilan administrasi negara.⁹³

Dalam perspektif hukum administrasi negara, sengketa tumpang tindih tanah adat dan HGU menjadi relevan ketika yang dipersoalkan adalah legalitas keputusan pemberian hak yang diterbitkan oleh pejabat administrasi. Pengujian yang dilakukan di peradilan administrasi tidak dimaksudkan untuk menentukan siapa pemilik tanah yang sah, melainkan untuk menilai apakah keputusan tersebut telah diterbitkan sesuai kewenangan, prosedur, dan pertimbangan yang layak. Fakta bahwa wilayah tersebut merupakan tanah adat menjadi bagian dari pertimbangan yang menunjukkan apakah pejabat telah bertindak cermat sebelum mengambil keputusan. Ketika fakta sosial tersebut diabaikan, keputusan dapat dinilai cacat secara administratif. Dalam

⁹² Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Rajawali, Jakarta, 1983.

⁹³ A.P. Parlindungan, *Komentaris Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

konteks inilah sengketa tumpang tindih tanah adat dan HGU memperoleh kedudukan sebagai sengketa administrasi pertanahan.⁹⁴



⁹⁴ Ridwan HR, *loc. cit.*