

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Tanah memiliki peran krusial dalam mendukung pembangunan nasional di Indonesia. Sebagai salah satu sumber daya alam yang terbatas, tanah tidak hanya memiliki nilai ekonomi, tetapi juga memiliki peranan dalam pranata sosial, budaya, dan politik yang cukup signifikan.¹ Pengelolaan tanah yang efektif menjadi kunci untuk menjaga keseimbangan antara pemanfaatan dan pelestarian tanah sebagai sumber daya.² Di Indonesia, dengan pertumbuhan penduduk yang terus meningkat, kebutuhan akan tanah untuk berbagai keperluan seperti pemukiman, pertanian, infrastruktur, dan aktivitas ekonomi lainnya semakin meningkat.

Sistem pengelolaan pertanahan di Indonesia didasarkan pada Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, yang bertujuan untuk menciptakan pengelolaan tanah yang adil dan berkelanjutan.³ Penyusunan UUPA ini didasarkan pada amanat yang terkandung dalam Pasal 28 H ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa setiap orang berhak memperoleh kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan dan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik

¹ Suhartono dan Mutmainnah, "Perubahan Makna Tanah Warisan Pada Masyarakat Desa Bunder Kecamatan Pademawu Kabupaten Pamekasan", *Jurnal Pamator*, Vol. 12 No. 2, 2019, hal 122.

² Asmorowati, R. M " Konsep Kepentingan Umum Dalam Pengadaan Tanah Dihadungkan Dengan Kepastian Hukum". *Jurnal Hukum Mimbar Justitia*, Vol. 6(1), 2020, hal. 29-55.

³ Urip Santoso, *Hukum Agraria & Hak-hak Atas Tanah*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2005), hal. 8

Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi: “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.”

Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwasannya seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam Wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional,⁴ dan pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.⁵ Berdasarkan hak menguasai dari negara, ditetapkan berbagai jenis hak atas tanah yang dapat diberikan kepada individu, baik secara perorangan maupun bersama-sama dengan pihak lain, serta kepada badan hukum.⁶

Sejatinya konsepsi hak menguasai negara menurut Pasal 28 UUD NRI Tahun 1945 harus dilihat dalam konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik kekuasaan yang mengemban tugas menciptakan kesejahteraan rakyat. Pada prinsipnya, hak menguasai dari negara adalah pelimpahan kewenangan publik, jika dikaitkan dengan tanah, maka sejatinya pelimpahan kewenangan hak menguasai dari negara yakni masuk ke dalam koridor-koridor pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Menurut Winahyu Erwiningsih, hak menguasai negara harus dipahami dalam

⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043), Pasal 1 ayat (2)

⁵ *Ibid*, Pasal 2 ayat (1)

⁶ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1)

konteks hak dan kewajiban negara sebagai pemilik (*domain*) yang bersifat *publiekrechtelijk* (hukum publik), bukan sebagai pemilik (*eigenaar*) yang bersifat *privaatrechtelijke* (hukum privat). Pemahaman ini menegaskan bahwa negara memiliki kewenangan untuk mengatur, merencanakan, melaksanakan, dan mengawasi pengelolaan, penggunaan, dan pemanfaatan sumber daya alam nasional. Hak ini tidak dimaksudkan sebagai hak kepemilikan pribadi negara atas sumber daya alam, melainkan sebagai kewenangan untuk memastikan bahwa sumber daya tersebut digunakan secara optimal untuk kepentingan rakyat dan pembangunan nasional⁷. Hak-hak ini diatur untuk memastikan pengelolaan tanah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga dapat digunakan secara optimal oleh pemegang hak dengan tetap memperhatikan kepentingan umum.⁸

Bertalian erat dengan konsepsi pemberian hak atas tanah dalam tataran hukum positif di Indonesia pada dasarnya tersirat dalam Pasal 19 UUPA,⁹ kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah (PP) No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang berlaku selama 27 tahun kemudian diganti dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai revisi atas PP No. 10/1961 yang berlaku efektif sejak tanggal 8 Oktober 1997 hingga terakhir dirubah melalui PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran

⁷ Winahyu Erwiningsih, *Hak Menguasai Negara Atas Tanah*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2009), hal. 101.

⁸ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya: Arkola, 2003), hal. 89.

⁹ Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960 berbunyi: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”

Tanah. Dinamika pengaturan ini merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah (*rechts kadaster*) yang bertujuan memberikan perlindungan dan kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah. Setidaknya makna dari kepastian hukum dalam kegiatan pendaftaran tanah yaitu:¹⁰ 1) kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak); 2) kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (subjek hak); dan 3) kepastian hukum mengenai haknya.

Sederhananya, pendaftaran tanah bertujuan untuk menerbitkan sertipikat yang memuat informasi mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah. Guna menguji daya kekuatan sertipikat tersebut, dalam pendaftaran tanah juga dikenal sistem publikasi. Setidaknya secara konsepsi dasar, terdapat dua jenis sistem publikasi yaitu sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif.¹¹ Adapun sistem publikasi positif menggunakan sistem pendaftaran hak, maka harus terdapat Buku Tanah untuk penyimpanan dan penyajian data yuridis, sedangkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Pencatatan nama seseorang dalam register sebagai pemegang hak membuat seseorang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan.¹²

Berbeda halnya dengan sistem publikasi negatif yakni sahnya perbuatan hukum yang dilakukan menentukan berpindahnya hak kepada pembeli, bukan pendaftarannya. Pendaftaran tidak membuat orang yang

¹⁰ Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Depok: Penerbit Raih Asa Sukses, 2012), hal. 93.

¹¹ J.B. Daliyo, dkk. *Hukum Agraria I*, (Jakarta: PT Prenhallindo Jakarta, 2001), hal. 81.

¹² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah, Pembentukan, Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta: Djambatan, 2008), hal 80.

memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak menjadi pemegang haknya yang baru, oleh karena itu negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.¹³ Dari kedua jenis sistem publikasi tersebut, prakteknya di Indonesia memilih di antara keduanya. Indonesia tidak menggunakan sistem publikasi positif murni, namun tidak juga menggunakan sistem publikasi negatif murni. Dalam hal ini sertifikat tanah yang diterbitkan berfungsi sebagai alat bukti yang kuat tetapi tidak memberikan jaminan yang mutlak karena apabila terjadi kesalahan atau sengketa pemilik aslinya dapat menuntut kepemilikan tanahnya dengan bukti yang akurat.

Berbicara lebih dalam mengenai hak atas tanah, menurut H. M. Arba dalam bukunya *Hukum Agraria Indonesia*, hak individu atas tanah dibagi menjadi dua jenis, yaitu hak primer dan hak sekunder.¹⁴ Secara terang termaktub dalam Pasal 16 Ayat (1) UUPA bahwa Hak atas tanah yang bersifat primer mencakup: Hak Milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam kategori di atas dan akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang. Hak-hak ini memberikan landasan hukum bagi individu dalam menguasai, menggunakan, atau memanfaatkan tanah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Pasal a quo mengatur berbagai jenis hak atas tanah yang bersifat tidak limitatif, artinya selain hak-hak yang telah disebutkan, masih memungkinkan adanya hak-hak lain yang dapat diciptakan atau diatur di kemudian hari. Sementara hak sekunder adalah

¹³ Ny. Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hal. 84-85.

¹⁴ H. M. Arba. *Hukum Agraria Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika, 2015). hal 97.

hak yang mengandung sifat yang bertentangan dengan undang-undang karena mengandung unsur pemerasan dan penindasan, sehingga diusahakan hapusnya dalam waktu singkat. Contoh hak seperti ini adalah hak gadai tanah, hak usaha bagi hasil, hak sewa tanah pertanian, dan hak menumpang.¹⁵

Salah satu hak yang dapat diberikan oleh negara kepada individu dan badan hukum secara mandiri atau bersama sama adalah Hak Guna Bangunan (HGB). Menurut Pasal 35 ayat (1) UUPA Hak Guna-Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Pemberian HGB ini dapat terjadi atas tanah yang dikuasai langsung oleh negara dengan melalui penetapan pemerintah atau mengenai tanah milik dengan melalui perjanjian yang berbentuk otentik antara pemilik tanah yang bersangkutan dengan pihak yang akan memperoleh Hak Guna Bangunan itu, yang bermaksud menimbulkan hak tersebut.¹⁶

Sebenarnya ada hak lain yang merupakan salah satu hak penguasaan atas tanah namun tidak diatur dalam ketentuan UUPA. Hak yang dimaksud ini adalah Hak Pengelolaan Lahan (HPL). Maria S.W. Sumardjono menjelaskan bahwa Hak Pengelolaan tidak secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), baik di dalam dictum, batang tubuh, maupun penjelasannya. Meskipun demikian, dalam praktiknya, keberadaan Hak Pengelolaan telah berkembang dengan berbagai landasan hukum yang mendukungnya. Namun, perkembangan ini juga disertai dengan

¹⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960..... *Op. Cit*, Pasal 53 ayat (1)

¹⁶ *Ibid*, Pasal 37

munculnya berbagai eksese dan permasalahan terkait penerapan hak tersebut.¹⁷ Hak Pengelolaan, meskipun tidak diatur langsung dalam UUPA, menjadi salah satu instrumen yang signifikan dalam pengaturan hubungan hukum antara negara dan pihak lain terkait penggunaan tanah.

Hak Pengelolaan termasuk hak atas tanah yang didaftarkan menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.¹⁸ Hak Pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya.¹⁹ Ketentuan peruntukan dari Hak Pengelolaan sendiri tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 yakni Hak Pengelolaan, yang berisi wewenang untuk: a. merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah yang bersangkutan; b. menggunakan tanah tersebut untuk keperluan pelaksanaan usahanya; c. menyerahkan bagian-bagian daripada tanah itu kepada pihak ketiga menurut persyaratan yang ditentukan oleh perusahaan pemegang hak tersebut, yang meliputi segi-segi peruntukan, penggunaan, jangka waktu dan keuangannya, dengan ketentuan bahwa pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga yang bersangkutan dilakukan oleh pejabat-pejabat yang berwenang, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

¹⁷ Soemardijono, *Analisis Hak Pengelolaan*, (Jakarta: Lembaga Pengkajian Pertanahan, 2006), hal. 3.

¹⁸ Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Jakarta: Rajawali, 1995), hal. 312.

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Atas Tanah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 58, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3643), Pasal. 1 angka 2

Pada dasarnya, HPL adalah hak atas tanah yang dikuasai oleh negara, tetapi pelaksanaannya diberikan kepada lembaga atau badan tertentu untuk mengelola tanah tersebut sesuai dengan peruntukannya. HPL sering digunakan oleh pemerintah daerah, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau lembaga lainnya sebagai sarana untuk mendukung pembangunan dan pengelolaan aset publik. Sementara HGB adalah hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, baik itu tanah negara, tanah hak pengelolaan, maupun tanah milik pihak lain. HGB menjadi pilihan utama bagi investor dan pengembang properti untuk memanfaatkan lahan secara legal.

Praktik di lapangan menunjukkan adanya permasalahan seperti ketidakjelasan status tanah setelah masa HGB berakhir, proses perpanjangan yang rumit, serta potensi konflik antara pemegang HGB dengan pemilik tanah di bawahnya, terutama jika tanah tersebut berada dalam kawasan HPL.²⁰ Persoalan lain yang muncul adalah kurangnya pemahaman masyarakat dan pemangku kepentingan terhadap perbedaan serta hubungan antara HPL dan HGB. Hal ini sering kali mengakibatkan kebingungan dalam implementasi hukum, penyelesaian sengketa, dan pemanfaatan tanah secara optimal. Selain itu, mekanisme pengawasan terhadap penggunaan HPL dan HGB masih menghadapi kendala, seperti lemahnya koordinasi antar lembaga, keterbatasan teknologi, dan belum optimalnya sistem administrasi pertanahan yang transparan dan akuntabel.

²⁰ Adrian Sutedi, *Serifikat Hak Atas Tanah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hal. 89

Dalam realitas empiriknya, salah satu potret permasalahan terkait ketidakjelasan status tanah setelah HGB berakhir dan tumpang tindihnya status tanah HGB di atas HPL yang menimbulkan sengketa yang berkepanjangan dapat dilihat pada kasus sengketa antara PT INDOBUILD CO sebagai pemegang HGB dan Sekretariat Negara sebagai pemegang HPL atas tanah di kawasan Gelora Senayan.²¹ PT INDOBUILD CO adalah sebuah perusahaan yang beralamat di Jalan Gatot Subroto, Hilton Complex, Jakarta Pusat, telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan terkait perkara sengketa tanah. Gugatan tersebut diajukan terhadap Badan Pertanahan Nasional, Sekretariat Negara yang dalam hal ini diwakili oleh Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan, serta Kejaksaan Agung.

Kasus ini bermula pada tahun 1971, ketika Gubernur DKI Jakarta berencana mendirikan sebuah hotel untuk keperluan internasional. Karena aturan saat itu melarang swasta untuk mengelola proyek tersebut, Gubernur meminta Pertamina, sebagai BUMN, untuk membangun hotel tersebut. Direktur Pertamina kemudian melaksanakan proyek tersebut melalui PT INDOBUILD.CO. Dalam dinamikanya, PT INDOBUILD.CO ditugaskan oleh Pemerintah DKI Jakarta untuk membangun Gedung Konferensi (*Conference Hall*) bertaraf internasional beserta fasilitas pendukungnya, serta sebuah hotel bertaraf internasional. Proyek ini ditargetkan selesai pada pertengahan tahun 1974 untuk digunakan dalam event internasional, yaitu Konferensi PATA. (Pariwisata Asia Pasific).

²¹ Putusan Mahkamah Agung Nomor 187 PK/Pdt/2014

Untuk melaksanakan tugas tersebut, PT INDOBUILD.CO memperoleh izin menggunakan tanah seluas 14 hektar (140.786 M2) dari Pemerintah DKI Jakarta dengan membayar sebesar USD 1.500.000 (satu juta lima ratus ribu dolar Amerika) untuk jangka waktu 30 tahun. Hal ini kemudian diresmikan melalui Keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 1744/71 tanggal 21 Agustus 1971, yang menetapkan penggunaan tanah eks Jakindra seluas 14 hektar tersebut. Selanjutnya, PT INDOBUILD.CO mengajukan permohonan hak atas tanah tersebut melalui Kantor Sub Direktorat Agraria setempat. Permohonan ini dikabulkan dengan diterbitkannya Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 181/HGB/Da/72 tanggal 3 Agustus 1972, yang memberikan Hak Guna Bangunan (HGB) kepada Penggugat untuk jangka waktu 30 tahun, terhitung sejak tanggal pendaftaran.

PT INDOBUILD.CO kemudian mendaftarkan tanah tersebut untuk memperoleh sertipikat HGB. Hasilnya, diterbitkan Sertipikat HGB Nomor 26/Gelora atas tanah seluas 57.120 m² dan Sertipikat HGB Nomor 27/Gelora atas tanah seluas 83.666 m², dengan total luas tanah 140.786 m². Sertipikat tersebut berlaku selama 30 tahun, dimulai sejak 13 September 1973 dan berakhir pada 4 Maret 2003. Pada tahun 2002, Penggugat mengajukan perpanjangan HGB untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun terhitung sejak tanggal 4 Maret 2003, perpanjangan mana telah dicatat pada Buku Tanah dan Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Sertipikat Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora atas nama PT INDOBUILD.CO.

Selanjutnya pada 15 Agustus 1989, Badan Pertanahan Nasional telah menerbitkan Surat Keputusan Nomor 169/HPL/BPN/89 yang memberikan Hak Pengelolaan (HPL) kepada Sekretariat Negara Republik Indonesia melalui Badan Pengelola Gelanggang Olahraga Senayan. Penerbitan Surat Keputusan tersebut bertujuan untuk memberikan kewenangan kepada Sekretariat Negara dalam menguasai, mengelola, dan mengadministrasi lahan yang dipersiapkan untuk penyelenggaraan Asian Games ke-IV. Keputusan ini bukanlah inisiatif dari Sekretariat Negara, melainkan pelaksanaan tugas berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Presiden melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1984. Atas diberikannya HPL tersebut, PT INDOBUILD.CO merasa bahwa pemberian hak atas tanah tersebut adalah cacat hukum, sebab pada saat diberikannya HPL tersebut, status hukum tanah objek perkara masih berada dalam Hak Guna Bangunan atas nama PT INDOBUILD.CO. Untuk dan oleh sebab itu, PT INDOBUILD.CO mengajukan gugatan. Kasus gugatan serupa juga telah dilakukan oleh PT INDOBUILD.CO atas sengketa tanah HGB di atas HPL yang terdapat pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 171 PK/TUN/2016, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 260 K/TUN/2024, Kasasi dari Putusan TUN tersebut yaitu menolak Permohonan Kasasi dari PT INDOBUILD.CO, dengan pertimbangan hakim bahwa alasan tersebut tidak dapat dibenarkan, sehingga putusan *judex facti* sudah tepat ditinjau dari aspek:

1. Kewenangan Tergugat berwenang menerbitkan objek sengketa berdasarkan Pasal 4, dan Pasal 5 dan Pasal 8, Peraturan Menteri

Agraria Nomor 9 tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan ketentuan -ketentuan tentang kebijakan selanjutnya, juncto Pasal 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, juncto Keputusan Presiden Nomor 4 tahun 1984 tentang Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan, juncto Pasal 2 dan Pasal 37 Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

2. Prosedur tergugat dalam penerbitan objek sengketa telah sesuai dengan tata cara penerbitan objek sengketa sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1973 tentang Ketentuan-ketentuan mengenai tata cara Pemberian Hak Atas Tanah dan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 tahun 1984 tentang Badan Pengelola Gelanggang Olah Raga Senayan.

3. Substansi: Pada awalnya lahan dalam obyek sengketa diperuntukkan penyelenggaraan Asian Games IV tahun 1962 di Jakarta, sehingga bangunan yang didirikan di kompleks tersebut adalah hasil pembangunan atau pengembangannya adalah milik Negara Republik Indonesia, dimana penguasaan dan pengelolaannya dilaksanakan oleh Sekretariat Negara untuk memberi kemanfaatan dan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia.

Substansi objek sengketa telah sesuai dengan Putusan Nomor 952/Pdt.G/2006/PN.Jkt.Sel juncto Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor DKI Jakarta Nomor 262/PDT/2007/PT.DKI, juncto Putusan Mahkamah Agung Nomor 270 K/Pdt/2002, juncto Putusan Peninjauan Kembali Nomor 187 PK/ Pdt/2014, juncto Putusan 837 PK/Pdt/2020, juncto Putusan Peninjauan Kembali Nomor 408 PK/ Pdt/2022 yang pada pokoknya adalah menolak gugatan penggugat dan menyatakan objek sengketa sah menurut hukum.

4. Putusan *Judex facti* menghadirkan kepastian hukum dan kemanfaatan, sebagai pengejawantahan asas *speedy administration of justice* dan asas *litis finiri oportet*, oleh karenanya Putusan *Judex Facti* mengejawantahkan keadilan.
5. Bahwa alasan-alasan kasasi adalah mengenai penilaian hasil pembuktian yang bersifat penghargaan tentang suatu kenyataan yang tidak dapat dipertimbangkan dalam pemetiksaan tingkat kasasi.

Hak Guna Bangunan (HGB) diberikan untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan milik sendiri.²² Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 21 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996, Tanah yang dapat diberikan dengan Hak Guna Bangunan diantaranya adalah: Tanah Negara; Tanah Hak Pengelolaan; dan tanah Hak Milik. Selain karena

²² Sudikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*. (Jakarta: Karunika, 1988), hal..58

berakhirnya jangka waktu dan/atau perpanjangan, HGB dapat hapus dengan dibatalkan oleh pejabat yang berwenang atau pemegang Hak Pengelolaan yang salah satunya karena ketentuan Undang-undang Nomor 20 Tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda Yang Ada Diatasnya. Dalam Pasal 1 UU Nomor 20 Tahun 1961 disebutkan bahwa untuk kepentingan umum, termasuk kepentingan Bangsa dan Negara serta kepentingan bersama dari rakyat, sedemikian pula kepentingan pembangunan, maka Presiden dalam keadaan yang memaksa setelah mendengar Menteri Agraria, Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan dapat mencabut hak-hak atas tanah dan benda-benda yang ada diatasnya.

Kasus lainnya yang dapat dipelajari adalah Sengketa HGB di atas HPL di Kawasan Ancol mencerminkan kompleksitas pengaturan tanah negara yang dikelola pihak ketiga. HPL No. 1/Ancol yang dipegang Pemprov DKI berdasarkan PP No. 51 Tahun 1960 dikelola oleh PT Pembangunan Jaya Ancol, yang kemudian menjalin berbagai kerja sama hukum tanpa menghapus status HPL.²³ Masalah muncul saat HGB diterbitkan atau diperpanjang tanpa prosedur administratif yang lengkap, seperti pada kasus PT Kapuk Naga Indah tahun 2015 yang kesulitan memperpanjang HGB karena terganjal persetujuan pemegang HPL. Sengketa juga muncul dari warga RW 08 Ancol yang menggugat HPL Pelindo II karena cacat prosedural, di mana BPN tidak dapat menunjukkan warkah asli, hingga

²³ PP Nomor 51 Tahun 1960; dokumen penugasan HPL No. 1/Ancol.

Mahkamah Agung menolak kasasi BPN. Kasus ini menegaskan bahwa validitas HGB sangat bergantung pada keabsahan administrasi HPL yang mendasarinya.

Sejumlah putusan pengadilan juga menunjukkan bahwa sengketa HGB di atas HPL seringkali bersumber dari konflik administratif dan batas kewenangan antara pemegang HGB dan HPL. Dalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 392 PK/PDT/2020, MA menyatakan bahwa meskipun penerbitan HPL kepada PT Pelindo II sah, terdapat cacat administratif karena tanah tersebut telah lebih dahulu dibebani HGB oleh PT RAI.²⁴ Kasus lain terjadi antara PT Maspion dan Pemkot Surabaya, saat perpanjangan HGB ditolak setelah berakhirnya masa hak pada 2016; meski Maspion menang di banding, pakar menilai hak HGB tetap tunduk pada kewenangan HPL.²⁵ Sementara itu, pada sengketa apartemen Mangga Dua Court, Mahkamah Agung dalam tingkat banding membatalkan putusan PN Jakarta Pusat tahun 2018 yang sebelumnya menguntungkan konsumen, dengan menegaskan bahwa pemegang HPL (Pemprov DKI) tetap memiliki wewenang mutlak dalam menolak atau memperpanjang HGB berdasarkan kepentingan publik.²⁶

Melihat potret dinamika kasus di atas, dapat diilhami bahwa munculnya pemberian Hak Guna Bangunan oleh Menteri Dalam Negeri Amirmachmud melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor

²⁴ Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung RI No. 392 PK/PDT/2020.

²⁵ Putusan PTUN Surabaya dalam perkara Gugatan PT Maspion vs Pemkot Surabaya, 2016.

²⁶ Putusan PN Jakarta Pusat 2018 dan Putusan Banding MA atas kasus Apartemen Mangga Dua Court.

181/HGB/da/72 tanggal 3 Agustus 1972 adalah sebagai upaya mengakomodir kepentingan umum pembangunan hotel skala internasional berdasarkan permintaan Gubernur DKI Jakarta kala itu, Ali Sadikin. Sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 40 UUPA, Hak Guna Bangunan dapat hapus karena beberapa hal antara lain: a. jangka waktu berakhir, b. dihentikan sebelum jangka waktunya berakhir karena sesuatu yang tidak dipenuhi, c. dilepaskan oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir, d. dicabut untuk kepentingan umum, e. ditelantarkan, f. tanahnya musnah, g. ketentuan dalam Pasal 36 ayat (2).

Secara tidak langsung, pemberian HPL pada Sekretariat Negara oleh BPN adalah mencabut/menganulir HGB PT INDOBUILD CO. Dilakukannya pencabutan, penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan baru dapat dilakukan setelah ada surat keputusan pencabutan hak dari Presiden dan setelah dilakukan pembayaran ganti-kerugian. Namun menurut Pasal 6 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 tahun 1961 tentang Pencabutan Hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya, pada pokoknya menyatakan bahwa dalam keadaan yang sangat mendesak yang memerlukan penguasaan tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan dengan segera, atas permintaan yang berkepentingan Kepala Inspeksi Agraria menyampaikan permintaan untuk melakukan pencabutan hak tersebut kepada Menteri Agraria, tanpa disertai taksiran ganti-kerugian Penaksir dan kalau perlu juga dengan tidak menunggu diterimanya pertimbangan Kepala Daerah. Namun apabila pemegang hak yang haknya dicabut itu tidak bersedia menerima ganti-kerugian, sebagaimana yang ditetapkan dalam Keputusan Presiden

karena dianggapnya jumlahnya kurang layak, maka ia dapat minta banding kepada Pengadilan Tinggi. Meskipun begitu sengketa ganti rugi dan sengketa-sengketa lainnya mengenai tanah dan/atau benda-benda tersebut tidak menunda jalannya pencabutan hak dan penguasaannya. Dalam hal ini, posisi Keputusan Presiden berkaitan dengan bunyi Pasal 6 Ayat (2) UU No. 20 tahun 1961 tentang Pencabutan hak-Hak Atas Tanah dan Benda-Benda Yang Ada di Atasnya yang berbunyi:

(2) Dalam hal tersebut pada ayat (1) pasal ini, maka menteri Agraria dapat mengeluarkan surat keputusan yang memberi perkenan kepada yang berkepentingan untuk menguasai tanah dan/atau benda-benda yang bersangkutan. Keputusan penguasaan tersebut akan segera diikuti dengan Keputusan Presiden mengenai dikabulkan atau ditolaknya permintaan untuk melakukan pencabutan hak itu.

Berkaca dari fenomena tersebut, hal ini tentu saja dapat menjadi awal sengketa antara Pemegang HGB dengan Pemerintah dan/atau Pemegang Hak Pengelolaan. Pemegang HGB akan sangat merasa dirugikan dengan ketentuan pasal tersebut. Ketentuan pasal ini juga tidak memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi Pemegang HGB dan HGB itu sendiri sebab dengan dicabutnya hak secara tiba-tiba maka status hukum hak atas tanah menjadi tidak jelas. Selain itu sengketa antara Pemegang HGB dan Pemegang HPL dapat terjadi oleh sebab kekeliruan dan ketidakcermatan lembaga yang berwenang dalam penerbitan hak atas tanah. Hal ini dapat dilihat dalam contoh kasus sengketa yang terjadi antara pemegang HGB dan pengelola HPL di kawasan Senayan yang mana HPL terbit di atas tanah yang

masih memiliki status hukum sebagai HGB. Meskipun mekanisme proses penyelesaian sengketa antara HGB dan HPL sudah diatur dalam beberapa regulasi, namun dalam implementasinya, masih terjadi ketidakpastian hukum yang merugikan satu pihak dan/atau pihak lainnya.

Dalam realitas empiriknya di lapangan, sengketa Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan (HPL) masih terjadi di Indonesia. Sengketa penguasaan hak tersebut terjadi oleh sebab adanya ketidakpastian hukum akibat peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih.²⁷ Meskipun peraturan tentang HGB dan HPL sudah ada, oleh karena penerapannya di lapangan tidak konsisten. Masih terdapat ambiguitas dalam pembagian hak dan kewajiban antara pemegang HGB dan pengelola HPL, yang menyebabkan konflik mengenai batas hak atas tanah, pemanfaatan lahan, dan kewajiban pembayaran. Peran pemerintah sebagai pihak yang berwenang dalam menerbitkan HGB dan mengelola HPL juga dianggap kurang aktif dalam mengawasi dan menangani sengketa yang terjadi. Pengawasan yang lemah serta mekanisme birokrasi yang lambat menyebabkan kesenjangan dalam penegakan hukum.

Realitas yang terjadi di masyarakat menunjukkan bahwa kasus sengketa tanah yang terjadi tanpa adanya penyelesaian yang memadai sehingga sengketa menjadi berlarut-larut. Proses penyelesaian sengketa yang lambat, biaya tinggi, dan kompleksitas dalam prosedur hukum menambah beban para pihak yang bersengketa. Oleh karenanya, alternatif penyelesaian

²⁷ Elsa Syarif, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*. (Jakarta: Gramedia, 2012), hal.123

sengketa seperti mediasi²⁸ yang diketahui merupakan proses perundingan untuk memperoleh kesepakatan para pihak atau bahkan arbitrase yang jamak dipahami didasarkan pada perjanjian arbitrase²⁹ yang dibuat secara tertulis oleh para pihak jarang digunakan secara efektif.

Studi kasus pada penelitian ini menyoroti sengketa antara pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) dan pengelola Hak Pengelolaan lahan (HPL) yakni kasus dalam Kasus sengketa Hotel Sultan yang terletak di kawasan Gelora Bung Karno Jakarta, Kasus HGB di atas HPL Ancol, Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 392 PK/PDT/2020 terkait sengketa antara PT Pelindo II dan PT RAI, Kasus PT Maspion dan Pemerintah Kota Surabaya, dan Kasus apartemen Mangga Dua Court (Jakarta) yang berlangsung berlarut-larut dan menempuh jalur yang panjang di pengadilan. Keadaan ini menunjukkan bahwa meskipun sudah ada aturan formal, implementasi dan pengawasan di lapangan masih belum mencapai kondisi ideal, sehingga sering kali menimbulkan sengketa antara pihak-pihak yang berkepentingan.

Adanya kesenjangan hukum antara *das sollen* dan *das sein* dalam hal penguasaan hak atas tanah yang berstatus Hak Guna Bangunan dan Hak Pengelolaan akan memunculkan sengketa bagi subyek hukum yang berkaitan. Hal ini menimbulkan akibat hukum diantaranya adalah kepastian atas status hukum tanah dari HGB di atas HPL dan bagaimanakah prosedur yang ideal dalam penyelesaian sengketa Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan

²⁸ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016.

²⁹ Pasal 1 Angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 tentang Arbitrase dan Alternatif Penyelesaian Sengketa

lahan. Penulis merasa adanya urgensi untuk mengangkat permasalahan ini karena sengketa HGB di atas HPL yang terus berlanjut bertahun tahun, perbedaan aturan undang undang yang berlaku dengan pengaturan yang berbeda beda tentu juga akan memicu perselisihan seperti yang diatur dalam UUPA dan PP No 40 tahun 1996 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Dan Hak Atas Tanah, bahwa HGB hanya diberikan maksimal 30 tahun dan diperpanjang hingga 20 tahun, sedangkan dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja sebagaimana diubah terakhir melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang serta Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah, Hak Guna Bangunan (HGB) diberikan dengan jangka waktu 50 tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu 30 tahun serta dapat diperbaharui lagi untuk jangka waktu 30 tahun lagi.

Sebagaimana diketahui, bahwa pembaharuan HGB di atas tanah negara dan tanah Hak Pengelolaan diberikan jangka waktu paling lama 20 tahun dan dapat diperbaharui untuk jangka waktu paling lama 30 tahun, hal ini diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. HGB di atas tanah negara dapat diperpanjang atau diperbarui dengan syarat sesuai Pasal 40 ayat (1) PP No. 18 Tahun 2021 yaitu:

- a. tanahnya masih diusahakan dan dimanfaatkan dengan baik sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak;
- b. syarat-syarat pemberian hak dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak;
- c. pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak;
- d. tanahnya masih sesuai dengan rencana tata ruang;
- e. tidak dipergunakan dan/atau direncanakan untuk kepentingan umum.

Penulis dalam hal ini akan melakukan penelitian dan mencoba memecahkan permasalahan terkait status hukum dari HGB di atas HPL berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti halnya terdapat ambiguitas kepastian hukum yang kompleks berlaku antara Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang Undang Cipta Kerja Nomor 6 Tahun 2023, terlebih dalam diskursus prosedur penyelesaian sengketa antara pemegang HGB di atas HPL di bawah penguasaan Badan Pengelolaan lahan Olah Raga Senayan dan memberikan rekomendasi hukum yang dapat dijadikan acuan dalam penyelesaian sengketa HGB dan HPL di masa depan, sehingga tidak terjadi kasus serupa.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan masalah yang menjadi obyek penelitian adalah sebagai berikut:

- 1.2.1 Bagaimana mekanisme pelaksanaan Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan bagi pemegang Hak Guna Bangunan?
- 1.2.2 Bagaimana kedudukan hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) menurut Undang Undang Pokok

Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 6 Tahun 2023?

1.3. Tujuan Penelitian

1.3.1 Mengkaji mekanisme pelaksanaan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) sehingga dapat memberikan kepastian hukum.

1.3.2 Menganalisis kedudukan hukum pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pengelolaan Lahan (HPL) menurut UUPA 1960 dan UU Cipta Kerja No. 6 Tahun 2023, sehingga dapat memberikan pengetahuan komprehensif tentang pengaturan mengenai pertanahan dan para pemegang hak atas tanah khususnya pemegang Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL).

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut:

1.4.1 Bagi Ilmu Pengetahuan:

1.4.1.1 Sebagai sumbangan ilmiah khususnya untuk memahami secara mendalam aspek hukum yang melingkupi sengketa tanah Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL).

1.4.1.2 Sebagai bahan referensi dalam penulisan ilmiah untuk bidang pertanahan khususnya yang menyangkut keberadaan Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL).

1.4.2 Bagi Praktisi:

1.4.2.1 Sebagai bahan pertimbangan bagi pemerintah dan aparat penegak hukum dalam merumuskan dan menentukan arah kebijakan dalam penyelesaian sengketa tanah Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL).

1.4.2.2 Sebagai bahan informasi, baik bagi pemerintah maupun masyarakat pada umumnya khususnya dalam penyelesaian yang berkaitan dengan hukum pertanahan yakni tentang sengketa tanah.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penelitian ini dibagi menjadi tiga bagian, yaitu:

1. Bagian Awal

Bagian awal mencakup halaman sampul depan, halaman judul, halaman pengesahan, motto dan persembahan, kata pengantar, abstrak, daftar isi, daftar tabel, dan daftar lampiran.

2. Bagian Isi

Bagian isi mengandung 5 bab yaitu pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, hasil penelitian, dan pembahasan serta penutup.

BAB 1 PENDAHULUAN

Pada bab ini akan diuraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan pustaka akan berisi tentang tinjauan teori dan tinjauan konseptual yang memperkuat penelitian serta kerangka berfikir penelitian.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada bab metode penelitian akan dijabarkan tentang jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan dan analisis data.

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Dalam bab ini penulis membahas tentang Status hukum Hak Guna Bangunan (HGB) di atas Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dari perspektif peraturan pertanahan, Mekanisme penyelesaian sengketa dan Implikasi hukum terhadap pihak yang terlibat sengketa khususnya bagi pemegang Hak Guna Bangunan (HGB).

BAB V PENUTUP

Pada bagian penutup penulis akan menguraikan dan menjelaskan tentang kesimpulan dan saran dari segala hal yang berkenaan dengan penguraian dan pembahasan dari seluruh isi judul tesis ini.

3. Bagian Akhir

Bagian akhir dari ini sudah berisi tentang daftar pustaka dan lampiran. Isi daftar pustaka merupakan keterangan sumber literatur yang digunakan dalam penyusunan thesis. Lampiran dipakai untuk mendapatkan data dan keterangan yang melengkapi uraian penelitian.