

Perlindungan Hukum Pihak Ketiga dalam Hak atas Tanah di Atas Tanah Negara yang Berubah Status

Amelia Nur Widyanti*

*Magister Kenotariatan, Universitas Jayabaya

ARTICLE INFO	ABSTRACT
<p>Keywords: Building Use Rights, Management Rights, State Land.</p> <hr/> <p>Corresponding Author: amelianurwidyanti@jayabaya.ac.id</p> <hr/> <p>Nuansa Kenotariatan Vol. 9 No. 2 Juli - Desember 2023 Pages. 23–27.</p> <p>Received date: 11/11/2023 Published date: 20/12/2023</p>	<p><i>Indonesia's ongoing development necessitates the existence of the right of management, which delegates state control over land use for the achievement of public welfare. In spite of ongoing controversies, it remains an important part of Indonesian development. The lack of recognition of its importance may be the cause of unresolved land issues. Given the very heterogeneous nature of Indonesian society and the diverse land structures, the right of management is a necessary reality. Such an analysis shall take into consideration legal protection of holders of construction rights on government lands which are converted into construction rights under management rights, as well as legal protection of holders of construction rights on government lands which are converted into construction rights under management rights. It is crucial to examine the ownership rights of land for the holders of construction rights under management rights. This examination is based on the principle of justice in connection with the right of state control in the development of land law in Indonesia.</i></p> <p>Pembangunan yang berlangsung di Indonesia masih membutuhkan eksistensi Hak Pengelolaan, sebagai pendelegasian hak menguasai negara dalam rangka pemanfaatan tanah guna mencapai kesejahteraan rakyat. Pro dan kontra terhadap eksistensi Hak Pengelolaan terus bergulir. Apabila kerancuan ini terus berlangsung, maka akan berdampak kepada persoalan pertanahan yang tidak kunjung selesai. Hak Pengelolaan adalah realita pengembangan Indonesia yang masyarakat sangat heterogen dan struktur tanahnya variatif. Permasalahan mengenai Hak Pengelolaan, perlu dikaji lebih jauh mengenai akibat hukum kebijakan perubahan status Hak Guna Bangunan di atas tanah negara menjadi Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan terhadap hak pemegang Hak Guna Bangunan yang bersangkutan, serta perlindungan hukum pemegang Hak Guna Bangunan di atas tanah negara yang berubah menjadi Hak Guna Bangunan di atas hak Pengelolaan berdasarkan keadilan dikaitkan dengan Hak Menguasai Negara. Disamping itu, perlu dikaji mengenai perspektif kepemilikan hak atas tanah pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan berdasarkan asas keadilan dikaitkan dengan Hak Menguasai oleh Negara dalam pembangunan hukum pertanahan Indonesia.</p>

PENDAHULUAN

Pembangunan adalah upaya untuk mencapai kehidupan yang lebih baik, sebuah prinsip yang dipegang oleh Bangsa Indonesia dalam melaksanakan pembangunan nasional guna mencapai tujuan nasional. Tujuan utama pembangunan nasional Indonesia adalah untuk menciptakan masyarakat yang adil dan sejahtera secara merata, baik secara materiil maupun spiritual, berdasarkan nilai-nilai Pancasila dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat, sesuai dengan Pasal IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Untuk mencapai tujuan ini, perekonomian nasional harus didasarkan pada prinsip demokrasi ekonomi dengan aspek kebersamaan, efisiensi, keadilan, keberlanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan

kesatuan ekonomi nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang telah diamandemen.

Selain itu, Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penguasaan ini adalah tanggung jawab negara untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Peraturan dasar mengenai hubungan manusia dengan tanah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang merupakan penjabaran dari Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. UUPA memberikan kerangka hukum mengenai

penguasaan tanah, termasuk pengelolaan hak atas tanah. Meskipun Hak Pengelolaan tidak secara eksplisit disebutkan dalam UUPA, namun hal ini tersirat dalam Penjelasan Umum (Supriadi, 2007) yang mengatur penggunaan tanah yang tidak dimiliki haknya oleh individu atau pihak lain.

Dalam konteks ini, perubahan status Hak Guna Bangunan dari tanah Negara menjadi di atas Hak Pengelolaan menimbulkan berbagai konsekuensi hukum, termasuk hak dan kewajiban pemegang Hak Guna Bangunan yang bersangkutan, serta perlindungan hukum yang harus dipertimbangkan sesuai dengan prinsip keadilan dan hak menguasai oleh negara dalam pembangunan hukum pertanahan Indonesia

METODE PENELITIAN

Metode Penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis untuk menggambarkan dan menganalisis data terkait Perlindungan Hukum bagi Pihak Ketiga sebagai Pemilik Hak Atas Tanah Hak Guna Bangunan di Atas Tanah Negara yang berubah menjadi Hak Pengelolaan, terkait dengan Hak Menguasai oleh Negara dalam Pengembangan Hukum Pertanahan Indonesia. Pendekatan yuridis normatif digunakan dengan fokus pada studi kepustakaan untuk mengkaji makna dan tujuan perlindungan hukum bagi pihak ketiga sebagai pemilik hak atas tanah hak guna bangunan di atas tanah negara yang berubah statusnya menjadi hak pengelolaan, serta hubungannya dengan hak menguasai oleh negara (Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2003). Penelitian juga didukung oleh metode Sejarah Hukum dan Perbandingan Hukum untuk meneliti perkembangan hukum dan perbandingan sistem pertanahan di Indonesia dengan negara lain (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004). Metode pengumpulan data meliputi studi dokumen dan wawancara dengan sumber-sumber yang relevan seperti Badan Pertanahan Nasional dan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. KETENTUAN HAK ATAS TANAH DALAM KEBIJAKAN PERUBAHAN STATUS HAK ATAS TANAH

Dalam kebijakan perubahan status hak atas tanah dari tanah Negara yang berubah menjadi Hak Pengelolaan, terdapat beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan. Salah satunya adalah mengenai Hak Pengelolaan (HPL) yang berkaitan erat dengan tanah negara. Menurut A. P. Parlindungan (1989), istilah Hak Pengelolaan pertama kali berasal dari Bahasa Belanda, *beheersrecht* yang diterjemahkan menjadi hak penguasaan atas tanah negara. Konsep ini telah ada sejak zaman Pemerintah Hindia Belanda, terutama pada tahun 1911 ketika banyak instansi pemerintah diberikan penguasaan atas bidang tanah untuk kepentingan pelaksanaan tugasnya, meskipun pada saat itu masih menggunakan istilah "*in bebeer*" yang merupakan ranah hukum publik (Soemardijono, 2006).

Kebijakan perubahan status hak atas tanah ini juga mengatur mengenai berbagai hak atas permukaan bumi,

yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada orang perorangan, badan hukum, maupun digunakan bersama-sama. Macam-macam hak atas tanah ini disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria.

Namun, penting untuk dicatat bahwa Hak Pengelolaan tidak secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Pokok Agraria, melainkan hanya tersirat dalam penjelasan umum yang menyebutkan bahwa negara dapat memberikan tanah kepada pihak lain dengan berbagai hak sesuai peruntukan dan keperluannya (Boedi Harsono, 2003).

Dalam penjelasan umum angka II.2 Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa berpedoman pada Hak Menguasai dari Negara atas tanah, maka negara dapat memberikan tanah kepada seseorang atau badan hukum dengan sesuatu hak menurut peruntukan dan keperluannya, misalnya Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau memberikannya dalam pengelolaankepada sesuatu badan penguasa (departemen, jawatan, daerah swatantra) untuk dipergunakan bagi pelaksanaan tugasnya masing-masing.

Dari hal tersebut kemudian muncul Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan Kebijaksanaan Selanjutnya. Pasal 1 peraturan ini ditentukan bahwa jika hak penguasaan atas tanah tersebut digunakan sendiri oleh Departemen, Direktorat dan Daerah Swatantra maka dikonversi menjadi Hak Pakai. Sedangkan menurut Pasal 2 ditentukan bahwa jika tanah tersebut selain digunakan sendiri juga dimaksudkan untuk dapat diberikan dengan suatu hak kepada pihak ketiga maka dikonversi menjadi Hak Pengelolaan.

Dari perkembangan pengaturan tentang Hak Pengelolaan, dapat disimpulkan bahwa yang dapat menjadi objek dari Hak Pengelolaan adalah tanah negara. Oleh karena itu, jika di atas tanah yang akan diberikan Hak Pengelolaan masih ada hak-hak atas tanah yang lain, maka wajib dibebaskan terlebih dahulu oleh calon pemegang Hak Pengelolaan yang disertai dengan ganti rugi (Boedi Harsono, 2003). Hal ini juga tercermin dalam kasus PT. Indobuildco (Pemilik Hotel Hilton) yang menunjukkan pentingnya memperhatikan jangka waktu dan prosedur perpanjangan Hak Guna Bangunan sesuai dengan regulasi yang berlaku (Soemardijono, 2006).

Kasus PT. Indobuildco (Pemilik Hotel Hilton) dalam Pasal 35 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa Hak Guna Bangunan diberikan dengan jangka waktu paling lama 30 tahun. Atas permintaan pemegang hak dan dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunan-bangunannya, jangka waktu tersebut dapat diperpanjang dengan jangka waktu paling lama 20 tahun. Selanjutnya dalam Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna

Bangunan, dan Hak Pakai atas tanah mengatakan bahwa permohonan perpanjangan jangka waktu Hak Guna Bangunan diajukan selambat-lambatnya 2 tahun sebelum berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan tersebut.

Perpanjangan jangka waktu tidaklah menghentikan berlakunya Hak Guna Bangunan yang bersangkutan, melainkan hak itu terus berlangsung bersambung pada jangka waktunya semula. Hak Guna Bangunan yang diperpanjang jangka waktunya berlakunya, tidak menjadi hapus dan dijadikan Hak Guna Bangunan baru, melainkan tetap berlangsung sebagai Hak Guna Bangunan yang ada, dengan tetap bernomor pendaftaran yang ada, dan dengan buku tanah dan sertipikat yang sama. Perpanjangan jangka waktu berlakunya hanya dicatat pada pada buku-buku tanah yang ada di Kantor Pertanahan yang bersangkutan dan sertipikat haknya, yang ada pada pemegang haknya. Jika dibebani Hak Tanggungan, seperti halnya Hak Guna Bangunan 27/Gelora, Hak Tanggungan itu pun tetap berlangsung (Boedi Harsono, 2006).

Menurut ketentuan Pasal 26 dan Pasal 27 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai, atas permohonan pemegang haknya, Hak Guna Bangunan dapat diperpanjang jangka waktu berlakunya, jika memenuhi syarat :

- a. Tanahnya masih dipergunakan dengan baik, sesuai dengan keadaan, sifat, dan tujuan pemberian hak tersebut;
- b. Syarat-syarat pemberian hak tersebut dipenuhi dengan baik oleh pemegang hak, dan;
- c. Pemegang hak masih memenuhi syarat sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- d. Tanah tersebut masih sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah yang bersangkutan.

Dengan demikian, kebijakan perubahan status hak atas tanah menjadi Hak Pengelolaan memerlukan pemahaman yang mendalam terhadap berbagai ketentuan hukum yang terkait, termasuk hak-hak yang melekat dan prosedur peralihan hak secara legal. Kasus-kasus konkret seperti PT. Terminal Builders dan PT. Amana Jaya juga menunjukkan pentingnya kejelasan dalam hak-hak yang dimiliki atas tanah negara dalam konteks penerapan Hak Pengelolaan. Hak Pengelolaan yang diberikan Badan Pertanahan Nasional di atas tanah milik PT. Terminal Builders dan PT. Amana Jaya yang berstatus Hak Guna Bangunan adalah cacat hukum, Hak Guna Bangunan berada di atas tanah milik Negara dan pembatalan Hak Guna Bangunan hanya bisa dilakukan apabila PT. Terminal Builders dan PT. Amana Jaya melepaskan haknya atau menunggu sampai habis jangka waktu Hak Guna Bangunannya.

2. PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN DI ATAS HAK PENGELOLAAN BERDASARKAN KEADILAN DIKAITKAN DENGAN HAK MENGUASAI NEGARA

Perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan menjadi penting dalam konteks keadilan yang terkait dengan Hak Menguasai oleh Negara. Praktik pengambilalihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan hukum, baik oleh sesama anggota masyarakat maupun oleh aparat Pemerintah, harus tetap memperoleh perlindungan hukum yang sesuai. Hal ini tercermin dalam Pasal 1365 KUHPerdara yang mengatur tentang 'perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*)' serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Juncto UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang mengatur peradilan terhadap perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah.

Berdasarkan prinsip hukum, pemegang hak atas tanah tetap terjamin haknya yang dilindungi oleh hukum, baik dalam mengajukan gugatan ke pengadilan negeri berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara maupun ke peradilan tata usaha negara berdasarkan regulasi yang berlaku (Muhadar, 2006). Dalam hal ini, Negara memiliki peran sebagai penguasa tanah yang harus menjaga kedudukannya sebagai penjamin kemakmuran dan ketertiban masyarakat serta penggunaan hak masing-masing warga atas tanah yang bersangkutan (Purnadi Purbacaraka & A. Ridwan Halim, 1982). Hal ini agar:

- a. Para pemegang hak atas tanah tetap terjamin haknya yang dibenarkan dan dilindungi oleh hukum, sehingga mereka tetap mempunyai kekuatan sah untuk menggunakan haknya masing-masing.
- b. Negara tetap terjaga kedudukannya sebagai penjamin kemakmuran dan ketertiban masyarakat serta penggunaan hak masing-masing warga atas tanah yang bersangkutan. Hal ini mengandung arti bahwa :
 - 1) Sebagai penguasa, Negara berhak untuk melakukan tindakan (tetapi dalam hal diperlukan, jadi bukan dalam arti melakukan keleluasaan sepihak secara semena-mena) atas semua tanah yang ada dalam wilayahnya sepanjang tindakan tersebut memang harus dilakukan demi tercapainya kemakmuran rakyat bersama.
 - 2) Semua pemegang hak (apapun haknya dan siapapun pemegangnya) harus tunduk pada ketentuan-ketentuan negara sebagai pemegang kuasa tertinggi atas tanah yang ada di dalam wilayahnya. Dengan demikian para pemegang hak atas tanah tersebut tidak dapat pula melakukan tindakan semau-maunya meskipun hak yang mereka pegang itu ialah hak milik, hak yang sebenarnya terkuat dan terpenuh atas tanah yang bersangkutan.
 - 3) Setiap tindakan semena-mena pihak penguasa harus dapat diadukan/digugat dalam peradilan administrasi dan setiap penyelewengan warga dapat menjadi dasar pencabutan izin hak atas tanah.

Pemegang hak Guna Bangunan memiliki hak jaminan atas tanah yang sah, terutama terhadap gangguan dari pihak

manapun, termasuk dari Pihak Penguasa. Perlindungan hukum ini juga tetap berlaku selama tidak ada pencabutan hak berdasarkan ketentuan yang berlaku (Ediwarman, 2003). Hal ini juga dikemukakan dalam ketentuan 1365 KUHPerduta bahwa Gangguan dari pihak penguasa yang tidak ada dasar hukumnya dapat ditanggulangi melalui gugatan pada Pengadilan Tata Usaha Negara atau gugatan perdata.

Dengan demikian, upaya perlindungan hukum ini penting untuk menjaga keadilan dan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam kepemilikan dan pengelolaan tanah, sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku di Indonesia..

3. PERSPEKTIF KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH PEMEGANG HAK GUNA BANGUNAN BERDASARKAN ASAS KEADILAN DENGAN HAK MENGUASAI NEGARA DALAM HUKUM PERTANAHAN INDONESIA

Hak Pengelolaan atas tanah menjadi bagian dari kekuasaan negara atas tanah, yang diakar pada Konstitusi RI Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa bumi, air, dan kekayaan alamnya dikuasai oleh negara untuk kemakmuran rakyat.

Pasal 33 ayat (3) ini diperkuat oleh Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria yang memberikan wewenang kepada negara untuk mengatur peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa. Hal ini mencakup juga pengaturan hubungan hukum antara individu dengan sumber daya alam tersebut.

Dalam konteks teori negara kesejahteraan, pemerintah memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan tindakan demi kepentingan masyarakat guna mencapai kesejahteraan dan kemakmuran. Dalam upaya menjaga keadilan dan kepentingan umum, delegasi Hak Menguasai Negara menjadi penting sebagai bagian dari pembangunan hukum pertanahan.

Konversi hak penguasaan tanah negara menjadi Hak Pengelolaan merupakan respons terhadap ketidakpastian hukum yang sering terjadi pada awal kemerdekaan, ketika tanah negara seringkali disalahgunakan tanpa kedudukan hukum yang jelas. Oleh karena itu, perubahan status hak atas tanah harus diatur secara jelas dalam Undang-Undang Pertanahan untuk memastikan kepastian hukum dan perlindungan bagi pemegang Hak Guna Bangunan serta pihak ketiga yang terlibat dalam kepemilikan dan pengelolaan tanah.

Dengan demikian, pemahaman tentang Hak Pengelolaan dan hubungannya dengan Hak Menguasai Negara dalam konteks hukum pertanahan sangat penting untuk mencapai tujuan pembangunan yang berkelanjutan dan keadilan bagi semua pihak yang terlibat dalam pertanahan di Indonesia

KESIMPULAN

- 1) Kebijakan perubahan status hak atas tanah dari tanah Negara yang telah berstatus Hak Guna Bangunan menjadi Hak Pengelolaan harus berakhir terlebih dahulu kepemilikan hak atas tanah tersebut, sehingga dengan demikian dapat dialihkan menjadi Hak Pengelolaan.
- 2) Perlindungan hukum pemegang Hak Guna Bangunan berdasarkan ketentuan-ketentuan dibidang pertanahan masih berlaku selama tidak ada pencabutan hak berdasarkan ketentuan yang berlaku.
- 3) Perspektif perubahan status hak atas tanah harus dibuat ketentuan mengenai kepemilikan Hak Atas Tanah sehingga ketentuan perubahan status kepemilikan menjadi jelas dan dapat mempunyai kepastian hukum.

SARAN

- 1) Negara melalui pemerintah harus menentukan ketentuan yang lebih baik tentang tata cara memperoleh tanah berupa permohonan hak dan pemberian hak, pemindahan hak serta pelepasan hak dan pencabutan hak terhadap hak atas tanah.
- 2) Ketentuan pendaftaran tanah dalam hal memperoleh tanah harus dibentuk regulasi tentang kepemilikan hak atas tanah yang baik sehingga pemegang hak atas tanah mendapat perlindungan hukum.
- 3) Negara harus melakukan pembaharuan substansi hukum pertanahan baik secara horizontal maupun vertikal dalam upaya memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah.

DAFTAR PUSTAKA

- Amiruddin, & Zainal Asikin. (2004). Pengantar Metode Penelitian Hukum. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Boedi Harsono. (2003). Hukum Agraria Indonesia: Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah. Jakarta: Penerbit Djambatan.
- Boedi Harsono. (2006). Makalah mengenai Masalah Perpanjangan Jangka Waktu Hak Guna Bangunan 26/Gelora dan Hak Guna Bangunan Nomor 27/Gelora. Jakarta.
- Ediwarman. (2003). Perlindungan Hukum Bagi Korban Kasus-kasus Pertanahan. Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Muhadar. (2006). Viktimisasi Kejahatan Pertanahan. Surabaya: Penerbit LaksBang Pressindo.
- Purnadi Purbacaraka, & A. Ridwan Halim. (1982). Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum. Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia.
- Soekanto, S., & Mamudji, S. (2003). Penelitian Hukum Normatif. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Supriadi. (2007). Hukum Agraria. Jakarta: Sinar Grafika.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Juncto UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

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

Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 1965 tentang Pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan Atas Tanah Negara dan Ketentuan-ketentuan Kebijakan Selanjutnya..