

PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SERTIFIKAT HAK GUNA BANGUNAN DIATAS TANAH HAK PENGELOLAAN

Magfira¹, Nurul Miqat², Aifan Aifan³

alamrifira4@gmail.com¹, nurulmiqat23@gmail.com², aifansukses789@gmail.com³

Fakultas Hukum, Universitas Tadulako

Abstrak: Penelitian ini bertujuan mengkaji kewenangan dan perlindungan hukum bagi pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan (HGB) yang didirikan di atas tanah berstatus Hak Pengelolaan (HPL) dalam hal ini berdasarkan Sertifikat Hak Guna Bangunan (SHGB: Nomor 59 Kelurahan Kamonji Tahun 1995) atas nama PT. Saridewi Membangun. Permasalahan difokuskan pada ruang lingkup kewenangan pemegang sertifikat HGB di atas HPL dan bentuk perlindungan hukum yang diberikan oleh sistem perundang-undangan dan lembaga peradilan. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemberian HGB di atas HPL diatur dalam regulasi yang mengakui kemungkinan pemberian HGB di atas HPL dengan syarat-syarat administratif tertentu; namun praktik administratif dan putusan pengadilan menunjukkan adanya ketidakpastian hukum terkait perpanjangan, jaminan hak tanggungan, dan konflik kewenangan antara pemegang HPL dan pemegang HGB. Rekomendasi meliputi harmonisasi ketentuan teknis pendaftaran, pembakuan protokol perpanjangan HGB di atas HPL, serta perlindungan administratif dan peradilan yang lebih jelas bagi pemegang HGB.

Kata Kunci: Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, Perlindungan Hukum, Kewenangan, Pendaftaran Tanah.

Abstract: This study aims to examine the authority and legal protection afforded to holders of Building Use Rights (HGB) certificates established on land with Management Rights (HPL) status, specifically referring to the Building Use Rights Certificate (SHGB Number 59 of Kamonji Village, issued in 1995) in the name of PT Saridewi Membangun. The study focuses on the scope of authority possessed by HGB certificate holders over HPL land and the forms of legal protection provided by the legal system and judicial institutions. The research employs an empirical juridical approach. The findings indicate that the granting of HGB over HPL is recognized under prevailing regulations, which allow such granting subject to specific administrative requirements. However, administrative practices and court decisions demonstrate the presence of legal uncertainty, particularly regarding extensions, mortgage encumbrances, and conflicts of authority between HPL holders and HGB holders. Recommendations include harmonizing technical registration provisions, standardizing protocols for HGB extension over HPL, and ensuring clearer administrative and judicial protection for HGB holders.

Keywords: Building Use Rights, Management Rights, Legal Protection, Authority, Land Registration.

PENDAHULUAN

Tanah mempunyai peran sebagai kekayaan Indonesia dan memiliki peran yang amat penting bagi kehidupan rakyat Indonesia. Fakta tentang adanya hubungan antara manusia dengan tanah dipandang sebagai fakta hukum, yaitu fakta atau kenyataan yang diatur dan diberi akibat oleh hukum sehingga dapat juga disebut dengan “Rechtsfeiten”. Rechtsfeiten diartikan sebagai peristiwa-peristiwa hukum, yaitu peristiwa yang terjadi di dalam masyarakat yang diatur dan diberi akibat oleh hukum (Hasanah, 2019).

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa: Bumi, air dan kekayaan yang ada di dalamnya dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat dan dikuasai oleh Negara. Dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUPA tidak menempatkan negara sebagai pemilik, melainkan menetapkan hak menguasai dari negara. Penguasaan hak menguasai dari Negara menurut Pasal 2 ayat (4) UUPA dapat dikuasai kepada pemerintah daerah, sepanjang hal itu diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional. Selain itu pelimpahan wewenang tersebut juga dapat diberikan kepada badan-badan otoritas, perusahaan-perusahaan negara dan perusahaan-perusahaan daerah dengan memberikan penguasaan tanah tersebut dengan Hak Pengelolaan (Devita, 2021).

Pengertian Hak Pengelolaan dinyatakan dalam Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, yaitu hak menguasai Negara yang kewenangannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian yang sama tentang Hak Pengelolaan disebutkan dalam Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997,

Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah terlantar, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1998 tentang Pedoman Penetapan Uang Pemasukan Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara, Pasal 1 angka 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Pasal 1 angka 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, dan Pasal 1 angka 3 Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1997 tentang Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rumah Sangat Sederhana dan Rumah Sederhana (Pasandaran, 2021).

Hak Pengelolaan merupakan hak menguasai Negara atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 UUPA, bukan hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4, Pasal 16 ayat (1), dan Pasal 53 UUPA. Hak Pengelolaan bukan murni hak menguasai negara atas tanah, melainkan pelimpahan dari hak menguasai negara atas tanah. Pihak-pihak yang dapat mempunyai Hak Pengelolaan disebut subyek Hak Pengelolaan. Menurut Sudikno Mertokusumo, subyek hukum adalah segala sesuatu yang dapat memperoleh hak dan kewajiban dari hukum. Ada 2 (dua) macam subyek hukum yaitu orang dan badan hukum (Anggreani & Santoso, 2024).

Permasalahan pertanahan, baik itu persengketaan, perselisihan maupun konflik. Maka dibentuklah norma hukum untuk ditaati oleh setiap masyarakat. Masyarakat perlu mendaftarkan tanahnya guna mendapatkan sertifikat hak atas tanahnya. Sertifikat hak atas tanah itu sendiri berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat untuk mendapatkan jaminan kepastian hukum agar terhindar dari berbagai permasalahan tanah. Boedi

Harsono berpendapat bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan dalam jangka waktu yang berkepanjangan atau secara terus menerus dan terstruktur yang di dalamnya berisi kegiatan berupa pengolahan, penyimpanan, pengumpulan data dan keterangan tertentu mengenai berbagai tanah yang berada dalam wilayah tertentu. Penyajiannya dilakukan bagi

kepentingan rakyat dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang agraria atau pertanahan, termasuk juga pemeliharaan dan penerbitan tanda buktinya (Arba, 2021)

Hak Guna Bangunan pada umumnya berlaku pula bagi Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan dengan ketentuan bahwa sepanjang mengenai penggunaannya setiap pemegang Hak Guna Bangunan, terikat oleh syarat penggunaan yang ditentukan dalam perjanjian pemberian penggunaan tanah antara pemegang Hak Pengelolaan dengan pemegang Hak Guna Bangunan. Dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 menyebutkan terdapat berbagai hak atas tanah yang dapat diperjual belikan salah satunya adalah Hak Guna Bangunan (yang selanjutnya akan disebut HGB). Penguasaan tanah atas HGB itu terbatas, yaitu untuk jangka waktu maksimum 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang 20 (dua puluh) tahun. Sebagaimana dalam Pasal 27 PP Nomor 40 Tahun 1996 menjelaskan bahwa dalam mengajukan pembaharuan atau permohonan perpanjangan jangka waktu HGB dapat diajukan paling lambat 2 (dua) tahun sebelum jangka waktu HGB atau perpanjangannya tersebut berakhir (Puspitoningrum, 2018).

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan meliputi Tanah Negara, Tanah Hak Pengelolaan dan Tanah Hak Milik. Hak guna bangunan di atas Tanah Negara dan Tanah Hak Pengelolaan diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperpanjang untuk jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun, dan diperbarui untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun. Sementara hak guna bangunan di atas tanah hak milik diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) tahun dan dapat diperbarui dengan akta pemberian hak guna bangunan di atas hak milik (Kurniawan, 2020).

Dalam kenyataannya kita dapat melihat dari kawasan Pasar Inpres Manonda yang merupakan kawasan tanah milik Negara yang pengelolaannya diserahkan pada saat itu kepada Pemerintah Kabupaten Donggala dengan Hak Pengelolaan. Berdasarkan Undang- Undang Nomor 4 Tahun 1994 Tentang Pembentukan Kotamadya daerah tingkat II Palu, Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1995 Tentang Penyerahan Aset, Personel, Pegawai Negeri Sipil Pemda Tingkat II Donggala kepada Kota Palu, dan Surat Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Donggala Nomor 14 Tahun 1995 Tentang Penyerahan Sebagian wilayah kabupaten Donggala selaku kabupaten induk, maka dengan ini Pasar Inpres Manonda merupakan salah satu aset pemerintah Donggala yang diserahkan untuk menjadi aset Pemerintah Kota Palu

Dalam perkembangannya, Pemerintah Kabupaten Donggala menyepakati perjanjian dengan pihak kedua dalam hal ini PT. Saridewi Membangun untuk memberikan Hak guna Bangunan dengan Hak Pengelolaan dengan jangka waktu maksimum 30 tahun. Hal ini ditandai dengan adanya Sertifikat Hak Guna Bangunan Nomor : 59 Kelurahan Kamonji Tahun 1995 yang diterbitkan di Kantor Pertanahan Kabupaten Donggala.

Berdasarkan Sertifikat Hak Guna Bangunan atau SHGB: Nomor 59 Kelurahan Kamonji tahun 1995 atas nama PT. Saridewi Membangun. mulai melaksanakan pembangunan Lapak, Kios, dan Toko, sebanyak 1.527 petak yang selesai dibangun pada tahun 1997 yang selanjutnya disebut Pasar Inpres Manonda. Namun di lapangan kerap muncul perselisihan terkait perpanjangan Hak Guna Bangunan, perubahan status tanah (alih fungsi kesatuan HPL), serta penerbitan sertifikat yang memunculkan ketidakpastian hukum bagi pemegang sertifikat Hak Guna Bangunan. Ketidakpastian ini berdampak pada hubungan hukum antara pemegang HPL dan pemegang HGB.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis empiris yaitu pendekatan dengan melihat sesuatu berdasarkan kenyataan hukum dalam masyarakat. Jenis penelitian ini juga digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi social dalam

masyarakat , dan berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non-hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum(Saebani, 2024).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perlindungan Hukum Pemegang Sertifikat Hak Guna Bangunan Diatas Hak Pengelolaan Di Kota Palu

Berdasarkan Surat Keputusan Bupati Nomor 14 Tahun 1995 tentang Penyerahan sebagian Aset, Personil Pegawai Negeri Sipil PEMDA Tingkat II Donggala Kepada Kotamadya Palu. Bahwa dengan diresmikannya Kota Madya Daerah Tingkat II Palu, Pada tanggal 12 Oktober 1994, maka sebagian aset diserahkan kepada Pemerintah Daerah Kota Palu. Sesuai dengan ketentuan-ketentuan mengenai subjek Hak Pengelolaan, Kota Palu diberikan sebagian tanah yang dikuasai oleh negara yang sebelumnya merupakan aset milik Kab. Donggala. Sebagian Aset yang diserahkan Kepada Kota Palu Meliputi Tanah, Bangunan, Barang Bergerak, dan Barang Inventaris lainnya.

Salah satu aset yang diserahkan oleh Kabupaten Donggala dalam poin 218 pada Surat Keputusan Bupati Nomor 14 Tahun 1995 tentang Penyerahan sebagian Aset, Personil Pegawai Negeri Sipil PEMDA Tingkat II Donggala Kepada Kotamadya Palu Yaitu : Tanah dan Bangunan Pasar Inpres Manonda yang selanjutnya merupakan Tanah Hak Pengelolaan. Tanah dan Bangunan Pasar Inpres Manonda seluas $\pm 49.886 \text{ m}^2$, yang terletak di Kelurahan Kamonji, Kecamatan Palu Barat, Kota Palu. Pemegang Hak Pengelolaan yang dalam Hal ini Pemerintah Kabupaten Donggala diberikan kewenangan untuk menyerahkan bagianbagian tanah kepada pihak ketiga atau bekerja sama dengan pihak ketiga yaitu PT. SARI DEWI MEMBANGUN(Muhammad Affan,)

Kewenangan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah sebagai salah satu subjek pemegang Hak Pengelolaan sesuai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974. Dalam Pasal 1 PP Nomor 36 Tahun 1997, dinyatakan bahwa wewenang pemegang Hak Pengelolaan adalah untuk Merencanakan peruntukan dan penggunaan tanah,Menggunakan tanah untuk keperluan pelaksanaan tugasnya,Menyerahkan bagian-bagian tanah tersebut kepada pihak ketiga dan atau bekerjasama dengan pihak ketiga.Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai diatas Hak Pengelolaan dapat dibebani dengan Hak Tanggungan asal atas persetujuan tertulis dari pemegang Hak Pengelolaan yang berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihan haknya apabila dikemudian hari diperlukan dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan

Pemerintah Kabupaten Donggala, selanjutnya Pemerintah Kota Palu sebagai Pemegang Hak Pengelolaan berdasarkan kewenangannya telah menyerahkan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga yang dalam hal ini PT. SARIDEWI MEMBANGUN menurut persyaratan yang ditetapkan yang meliputi segi-segi peruntukan, jangka waktu dan keuangannya.Penyerahan bagian-bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga diatur dalam Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1977 (yang dinyatakan tidak berlaku lagi dan dicabut dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999) yang menyatakan bahwa Setiap penyerahan penggunaan tanah yang merupakan bagian dari tanah Hak Pengelolaan kepada pihak ketiga oleh Pemegang Hak Pengelolaan, baik yang disertai maupun tidak disertai dengan pendirian bangunan diatasnya, wajib dilakukan dengan pembuatan perjanjian tertulis antara pihak pemegang Hak Pengelolaan dan pihak ketiga yang bersangkutan.Perjanjian termaksud dalam ayat (1) pasal ini memuat antara lain keterangan mengenai Identitas pihak-pihak yang bersangkutan,Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud. Jenis penggunaanya Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga yang bersangkutan dan keterangan mengenai jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya.Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan diatasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan,Jumlah uang pemasukan dan syarat- syarat pembayaran. Syarat-syarat lain yang dianggap perlu.Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 dapat

diambil kesimpulan mengenai kewenangan Pemerintah Daerah sebagai pemegang Hak Pengelolaan, antara lain yaitu: Membuat perjanjian penggunaan tanah dengan pihak ketiga atas bagian tanah Hak Pengelolaan, Mengajukan usul penunjukan subjek atas tanah Hak Pengelolaan Pemerintah Daerah kepada Kepala Kantor setempat untuk diberikan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai, Memberikan persetujuan perpanjangan dan pembaharuan hak kepada pihak ketiga atas bagian tanah Hak Pengelolaan, Memberikan persetujuan tertulis peralihan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan, Dapat membatalkan Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan sebelum jangka waktunya berakhir karena tidak dipenuhi syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan, Menerima kembali bagian dari tanah Hak Pengelolaan dari pihak ketiga sesudah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan hapus dan pihak ketiga wajib memenuhi ketentuan yang sudah disepakati dalam perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan, Memberikan persetujuan tertulis terhadap pembebanan dengan Hak Tanggungan terhadap Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai diatas tanah Hak Pengelolaan tersebut yang berlaku sebagai persetujuan untuk pengalihan haknya apabila dimudian hari diperlukan dalam rangka eksekusi Hak Tanggungan (Hanim et al., 2025).

Penyerahan bagian-bagian tanah Hak Pengelolaan terhadap pihak ketiga dilakukan Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala melalui perusahaan swasta yang mendapatkan hak untuk membangun dan memasarkan tanah Hak Pengelolaan tersebut. Perusahaan swasta tersebut mendapatkan hak-hak tersebut melalui kesepakatan yang dituangkan dalam bentuk perjanjian tertulis antara Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala, yaitu Pt. Saridewi Membangun. Perjanjian tersebut adalah perjanjian di bawah tangan yang bernama Surat Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pasar Manonda, dibuat di bawah Nomor 601/0407/Bag. Pembangunan tertanggal 24 Februari 1994.

Pemerintah Kabupaten Donggala sebagai Pihak Kesatu diwakili oleh Hi. Bandjela Paliudju, yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat II Donggala. dan pihak Kedua adalah PT. SARIDEWI MEMBANGUN yang diwakili oleh Haji Muhammad Amin Badawi yang pada saat itu berlaku sebagai Direktur utama PT. Saridewi Membangun. Perjanjian kerjasama antara Pemerintah Daerah Kabupaten Donggala dengan PT Saridewi Membangun memuat antara lain mengenai Identitas para pihak yang bersangkutan Pemerintah Kabupaten Donggala sebagai Pihak Kesatu diwakili oleh Hi. Bandjela Paliudju, yang pada saat itu menjabat sebagai Kepala Daerah Tingkat II Donggala. dan pihak Kedua adalah PT. SARIDEWI MEMBANGUN yang diwakili oleh Haji Muhammad Amin Badawi yang pada saat itu berlaku sebagai Direktur utama PT. SARIDEWI MEMBANGUN. Letak, batas-batas dan luas tanah yang dimaksud.

Dalam perjanjian menyebutkan letak tanah tersebut berada di Kecamatan Palu Barat, Kota Palu, Propinsi Sulawesi Tengah. Pada Pasal 5 menyebutkan Luas tanah 4.9886 Ha, yang saat ini dibawah penguasaan Pemda Tingkat II Donggala dengan batas-batas yaitu Sebelah Utara dibatasi oleh Jalan Kunduri, Sebelah Selatan dibatasi oleh Jalan Bayam, Sebelah Timur dibatasi oleh Jalan Kacang Panjang, dan Sebelah Barat dibatasi oleh Jalan Labu. Dalam pasal 1 dalam perjanjian kerjasama disebutkan penggunaan tanah tersebut adalah untuk bangunan Pasar, yang sekarang lebih dikenal dengan Ruko Pasar Manonda Hak atas tanah yang akan dimintakan untuk diberikan kepada pihak ketiga dan jangka waktunya serta kemungkinan untuk memperpanjangnya.

Disebutkan bahwa kepada pihak ketiga diberikan Hak Guna Bangunan selama 25 tahun di atas HPL sebagai tindak lanjut atas Keputusan Bupati Kepala Daerah Tingkat II Donggala Nomor : 01 Tahun 1994 Tentang Perjanjian Pembangunan Kembali Pasar Manonda dengan CV. SARI DEWI PALU tanggal 24 Februari 1994; terhitung sejak dikeluarkannya keputusan tentang Hak Guna Bangunan tersebut. Dalam perjanjian ini tidak memuat klausul mengenai perpanjangan atas tanah hak tersebut. Jenis-jenis bangunan yang akan didirikan di atasnya dan ketentuan mengenai pemilikan bangunan-bangunan tersebut pada berakhirnya hak tanah yang diberikan Berdasarkan Sertifikat Hak Guna Bangunan atau SHGB Nomor : 59 Kelurahan Kamonji tahun 1995 atas nama PT. SARI DEWI

MEMBANGUN, maka PT. SARI DEWI MEMBANGUN mulai melaksanakan pembangunan Lapak, Kios dan Toko, sebanyak 1.527 (seribu lima ratus dua puluh tujuh) petak selesai dibangun pada tahun 1997.

Syarat lain yang dianggap penting adalah mengenai berakhirnya perjanjian kerjasama ini. Terdapat dalam Pasal 13 yaitu : Perjanjian Kerjasama Pembangunan Pasar Manonda dilaksanakan dalam dua puluh empat bulan sejak ditanda tangani perjanjian dan akan berakhir dengan sendirinya bilamana pihak kedua tidak dapat menyelesaikan pembangunan pasar(Rifyal).

Berdasarkan Perjanjian Kerjasama tersebut di atas, pihak kedua atau PT SARIDEWI MEMBANGUN mempunyai hak dan kewajiban untuk Menyediakan dana yang diperlukan untuk pembangunan proyeknya,Mengurus izin untuk pengembangan dan pembangunan misalnya : pengesahan site plan, IMB dan izin layak huni/izin penggunaan bangunan, AMDAL dan lainnya,Mengelola dan memasarkan serta menyerahkan bagian-bagian tanah dan bangunan yang telah selesai dibangun kepada pihak ketiga yang berminat,Mengajukan permohonan Hak Guna Bangunan diatas tanah Hak Pengelolaan untuk pihak ketiga yang membeli tanah dan bangunan tersebut.Selama masa perjanjian kerjasama berlangsung diberi kuasa oleh pihak pemilik tanah untuk menangani berbagai urusan dan perbuatan serta tindakan yang berkaitan dengan pembangunan dan pengelolaan. Setelah berakhirnya jangka waktu yang diperjanjikan, pihak swasta wajib menyerahkan tanah dan bangunan kepada pemilik tanah dalam keadaan baik, utuh dan bebas dari segala tuntutan hukum dan bebas dari hak-hak pihak ketiga.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 memang belum secara detail mengatur sehubungan dengan hak pengelolaan sehingga seringkali terdapat perselisihan khususnya dalam hal ini terkait dalam berakhirnya suatu Hak di atas atas Hak Pengelolaan. Terkait berakhirnya suatu Hak Guna Bangunan pasal 35 Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 yang menyatakan bahwa Hak Guna bangunan hapus karena: Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangannya atau dalam perjanjian pemberiannya,Dibatalkan oleh pejabat yang berwenang, pemegang Hak Pengelolaan atau pemegang Hak Milik sebelum jangka waktunya berakhir, karenaTidak dipenuhinya kewajiban-kewajiban pemegang hak dan/atau dilanggarnya ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30, Pasal 31 dan Pasal 32 atau Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan dan pemegang Hak Milik atau perjanjian penggunaan tanah Hak Pengelolaan atau Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Dalam ketentuan berakhirnya suatu Hak Guna Bangunan di atas tersebut, tidak terdapat klausul yang secara khusus dan tegas mengatur sehubungan dengan berakhirnya suatu Hak Guna Bangunan yang berada di atas suatu Hak Pengelolaan, misalnya apabila berakhirnya suatu perjanjian pemanfaatan tanah di atas tanah hak pengelolaan maka berakhir pula hak guna bangunan-nya, padahal persoalan yang seringkali muncul pada hak guna bangunan diatas hak pengelolaan akibat terdapat perbedaan jangka waktu antara perjanjian pemanfaatan tanah dengan sertifikat hak guna bangunan(Sahlan, Nurul Miqat, 2024).

Berdasarkan ketidakpastian itulah kemudian melalui Peraturan Pemerintah No 18 tahun 2021 mempertegas dengan merincikan serta menyebutkan secara detail terkait akibat hukum dari berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan tanah di atas hak pengelolaan yang sebelumnya memang tidak diatur oleh peraturan terdahulu (Peraturan Pemerintah 40 tahun 1996). Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 Pasal 46 berbunyi: Hak guna bangunan hapus karena Berakhirnya jangka waktu sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pemberian atau perpanjangan, atau pembaruan haknya,Dibatalkan haknya oleh Menteri sebelum jangka waktunya berakhir karena Tidak terpenuhinya ketentuan kewajiban dan/atau larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 dan/atau Pasal 43,Tidak dipenuhinya syarat-syarat atau kewajiban-kewajiban yang tertuang dalam perjanjian pemberian Hak Guna Bangunan antara pemegang Hak Guna Bangunan

dan pemegang hak milik atau perjanjian penggunaan tanah hak pengelolaan atau Cacat Administrasi atau Putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Diubah haknya menjadi Hak Atas Tanah lain, Dilepaskan secara sukarela oleh pemegang haknya sebelum jangka waktu berakhir, Dilepaskan untuk kepentingan umum, Dicabut berdasarkan undang-undang, Ditetapkan sebagai tanah terlantar, Ditetapkan sebagai Tanah musnah, Berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan Tanah untuk hak guna bangunan di atas hak milik atau Hak Pengelolaan dan Pemegang hak sudah tidak memenuhi syarat sebagai subjek hak (Kasim et al., 2023).

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 akhirnya mengisi kekosongan hukum di Peraturan Pemerintah No. 40 tahun 1996 dengan memberikan kepastian hukum mengenai bagaimana kedudukan Perjanjian Penggunaan Tanah yang berakhir terhadap Hak Guna Bangunan sebagaimana dimaksud pada Pasal 46 b huruf i yang berbunyi berakhirnya perjanjian pemberian hak atau perjanjian pemanfaatan tanah untuk hak guna bangunan di atas hak milik atau Hak Pengelolaan, maka jelas bahwa Hak Guna Bangunan di atas Hak pengelolaan yang berakhir ataupun telah diakhiri Perjanjian penggunaan tanahnya maka Hak Guna Bangunan Tersebut tersebut secara yuridis akan hapus. Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 telah mengatur sehubungan dengan implikasi dari Hak Guna Bangunan di atas Hak pengelolaan yang telah hapus yang dimuat dalam pasal 47 ayat 3 yang menyatakan Bahwa Hapusnya hak guna bangunan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46 mengakibatkan tanah-nya kembali ke dalam penguasaan pemegang Hak Pengelolaan.

Berdasarkan hal tersebut maka dalam kasus ini tanah di Pasar Inpres Manonda kembali dalam penguasaan Pemerintah Kota Palu, sekaligus memberikan Pemerintah Kota Palu kewenangan untuk dapat Kembali menggunakan/ memanfaatkan sendiri ataupun Kembali menunjuk pihak lain untuk melakukan pengelolaan dan memberikan suatu hak atas tanah berupa HGU, Hak Guna Bangunan, dan /atau Hak Pakai sesuai dengan sifat dan fungsinya. Hal ini ditegaskan pada Pasal 7 Peraturan Pemerintah No 18 Tahun 2021 yang menyatakan bahwa Pemilik Hak Pengelolaan memiliki Hak untuk Menyusun rencana peruntukan, penggunaan dan pemanfaatan Tanah sesuai dengan rencana tata ruang, menggunakan dan memanfaatkan seluruh atau sebagian Tanah Hak Pengelolaan untuk digunakan sendiri atau dikerjasamakan dengan pihak lain dan menentukan tarif dan/atau uang wajib tahunan dari pihak lain sesuai dengan perjanjian. Bahwa dengan berakhirnya Hak Guna Bangunan di atas Hak Pengelolaan maka berdasarkan pasal 44 Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 maka seluruh Pemegang Hak Pengelolaan di atas Hak Pengelolaan sejak berakhirnya Hak tersebut Tidak dapat lagi menggunakan dan memanfaatkan tanah di Pasar Inpres Manonda, Tidak dapat mendirikan dan memiliki bangunan di atas Tanah di Pasar Inpres Manonda, Tidak dapat lagi melakukan perbuatan hukum yang bermaksud melepaskan, mengalihkan, dan mengubah penggunaan serta membebaskan dengan hak tanggungan dan Tidak dapat lagi menikmati segala hak yang timbul/ berasal dari Perjanjian Pemanfaatan Tanah di Pasar Inpres Manonda.

Berbagai persoalan terkait hak atas tanah di atas Hak Pengelolan telah banyak yang merugikan masyarakat dan tentunya perlu menjadi pelajaran kedepannya, olehnya agar memberikan jaminan perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan maka perlu dirumuskan upaya untuk mencegah terjadinya sengketa atau perlindungan hukum yang diberikan setelah terjadinya sengketa, artinya perlindungan hukum ini bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.

Mengacu pada pendapat Philipus M. Hadjon maka dapat dilakukan dua macam upaya perlindungan hukum yaitu Upaya Preventif & Upaya Represif. Perlindungan hukum (legal protection) diberikan melalui dua mekanisme: Perlindungan Hukum Preventif (sebelum sengketa terjadi) dan Perlindungan Hukum Represif (setelah sengketa atau pelanggaran terjadi) Keduanya menjadi bagian penting dalam memberikan kepastian hukum, sebagaimana tujuan UUPA dan PP 18 Tahun 2021.

Perlindungan Hukum Preventif pencegahan sengketa, memberi kepastian dan bertujuan menghindarkan tindakan sewenang-wenang. Perlindungan preventif diberikan melalui enam

instrumen utama yaitu Kejelasan Status Tanah HPL dan Pembagian Wewenang PP 18/2021 menegaskan bahwa: HPL adalah hak menguasai dari negara yang diberikan kepada instansi tertentu, terutama pemerintah daerah/BUMN/BUMD (Pasal 30). Pemegang HPL hanya berwenang memberikan persetujuan untuk pemberian hak lain di atas HPL, tidak berwenang menghapus atau membatalkan HGB secara sepihak. Ketegasan struktur kewenangan ini melindungi pemegang HGB dari potensi penyalahgunaan wewenang pemegang HPL. Kewajiban Perjanjian Pemanfaatan Tanah (PKS) secara tertulis Sebelum HGB dapat diterbitkan, wajib ada perjanjian kerja sama tertulis antara pemegang HPL dan penerima HGB, memuat: batas, luas, dan lokasi tanah; tujuan penggunaan; kewajiban kontribusi; jangka waktu dan perpanjangan; mekanisme pengakhiran; penyelesaian sengketa. Perjanjian ini melindungi pemegang HGB karena hubungan hukum menjadi tidak dapat ditafsirkan sepihak, kewajiban dan hak pemegang HGB terjamin secara kontraktual; menjadi dasar BPN untuk menerbitkan HGB — sehingga tidak dapat dibantah kemudian, Persetujuan Pemegang HPL yang bersifat administrative Pemegang HPL wajib memberikan persetujuan resmi (Pasal 32 PP 18/2021). Tetapi persetujuan tersebut hanya pada tahap pemberian dan perpanjangan, tidak dapat digunakan sebagai dasar untuk: mengambil alih lahan; menghapus hak; mengubah peruntukan setelah HGB terbit. Ini mencegah tindakan sepihak merugikan pemegang HGB. Prosedur Penerbitan HGB yang Transparan dan Berjenjang di BPN BPN melakukan pemeriksaan data, validasi batas Pemeriksaan kesesuaian tata ruang dan verifikasi perjanjian pemanfaatan (Rosnani Lakuna, 2020).

Prosedur ini merupakan filter preventif agar hak tidak terbit dalam keadaan cacat administrasi. Jika hak terbit sah, negara wajib melindungi keberlakuannya. Kepastian Pencatatan Buku Tanah dan Sertifikat HGB dicatat sebagai hak atas tanah yang dapat dialihkan, dapat dibebani hak tanggungan, dapat diperpanjang (Pasal 40 PP 18/2021), memiliki kekuatan pembuktian kuat (Pasal 32 PP 24/1997). Catatan sertifikat ini memberikan perlindungan preventif karena menjadi alat bukti prima facie, jaminan kepastian hukum dan dasar perlindungan dari klaim pihak lain, termasuk pemegang HPL. Pemegang HPL memiliki kewenangan pengawasan, tetapi wajib berdasarkan peraturan, tidak boleh melanggar ruang privat pemegang HGB, tidak boleh bersifat eksekutorial atau pengambilalihan dan Pengawasan yang diatur jelas mencegah penyalahgunaan wewenang (Rahmanda, 2019).

Perlindungan Hukum Represif Merupakan penyelesaian ketika sengketa atau pelanggaran terjadi. Ketika terjadi sengketa antara pemegang HGB dan pemegang HPL, perlindungan represif muncul dari beberapa instrumen Perlindungan Melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) Pemegang HGB dapat menggugat jika Pemegang HPL menerbitkan keputusan administrasi yang merugikan Pemegang HPL membuat tindakan faktual yang bersifat pemerintahan, MA dalam beberapa putusan memperkuat: pemegang HPL tidak dapat membatalkan HGB secara sepihak; serta HGB hanya dapat dihapus melalui prosedur formal BPN, bukan keputusan sepihak pemegang HPL. Penyelesaian Sengketa Perdata Berdasarkan Perjanjian Kerja Sama Jika sengketa timbul dari kontribusi, batas kewajiban, perpanjangan, keberlanjutan bangunan. Maka penyelesaiannya ditempuh melalui gugatan perdata di pengadilan negeri (Sari & Kharismawan, 2025). Karena perjanjian bersifat mengikat (*pacta sunt servanda*), pengadilan memberikan perlindungan terhadap pelanggaran kontrak yang merugikan pemegang HGB. Perlindungan Administratif melalui BPN Jika terdapat intervensi yang merugikan pemegang HGB, maka BPN berwenang: menegaskan keabsahan data hak; menolak pembatalan sepihak, memverifikasi ulang bidang tanah, memberikan keputusan administratif untuk menjaga kepastian hukum. Perlindungan Melalui Hukum Pidana (Represif terhadap Tindakan Ilegal) Jika ada upaya penyerobotan tanah, pemalsuan dokumen tanah, intimidasi atau penggunaan kekuatan tanpa dasar hukum, Perusakan bangunan pemegang HGB, Pemegang HGB dapat melapor menggunakan ketentuan KUHP maupun UU Administrasi Pemerintahan. Proses pidana memberikan perlindungan represif maksimal (Zahra & Hanifah, 2025).

Perlindungan Melalui Mekanisme Non-Pengadilan (Mediasi BPN) BPN memiliki kewenangan memediasi sengketa batas, sengketa penerbitan hak, konflik perjanjian pemanfaatan tanah. Mediasi berfungsi sebagai perlindungan represif yang lebih cepat dan berbiaya rendah.

Prinsip Perlindungan Hukum Bagi Pemegang HGB di atas HPL, Pemegang HGB (PT Saridewi) memperoleh perlindungan:

a. Perlindungan Kepastian Hak

HGB tercatat sebagai hak atas tanah yang dapat dialihkan, diwariskan, dijadikan agunan. BPN menjamin kepastian administrasi dan kepastian hukum.

b. Perlindungan terhadap Intervensi Pemegang HPL

Pemegang HPL tidak dapat secara sepihak membatalkan HGB, karena HGB merupakan hak atas tanah yang berdiri sendiri (terpisah dari HPL). Pencabutan hanya dapat dilakukan melalui: pengadilan, atau keputusan pemerintah dengan dasar pelanggaran.

c. Perlindungan melalui Putusan Mahkamah Agung

MA dalam beberapa putusan terakhir menegaskan bahwa: pemegang HPL tidak memiliki kewenangan sepihak membatalkan atau mengambil alih HGB, sengketa harus diajukan melalui mekanisme hukum formal, pemegang HGB memiliki kedudukan hukum yang kuat selama memenuhi kewajibannya.

KESIMPULAN

Pemegang HPL dalam konteks ini Pemerintah Kota Palu memiliki kewenangan penguasaan publik atas tanah yang meliputi Perencanaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah, Memberikan izin pemanfaatan kepada pihak ketiga dalam bentuk HGB, Hak Pakai, atau perjanjian pemanfaatan aset, Mengawasi dan mengendalikan penggunaan tanah agar sesuai RTRW dan kepentingan publik dan Menerima kembali tanah setelah jangka waktu HGB berakhir tanpa kewajiban membayar kompensasi atas tanah. Namun, pemegang HPL tidak dapat mengambil alih bangunan atau investasi pihak ketiga tanpa dasar hukum, karena bangunan adalah objek terpisah yang tunduk pada hukum perdata. Pemegang HGB di atas HPL memiliki kewenangan penuh sebagai pemegang hak atas tanah privat, yaitu Menguasai, memanfaatkan, dan menggunakan tanah sesuai peruntukan Mendirikan dan memiliki bangunan, termasuk memperoleh perlindungan terhadap bangunan sebagai objek terpisah dari tanah (asas pemisahan horizontal) Mengalihkan, menjaminkan, dan bekerja sama dengan pihak lain, selama tidak melanggar syarat HPL, Mengajukan perpanjangan dan pembaruan HGB, selama memenuhi syarat administratif dan kewajiban terhadap pemegang HPL. Dengan demikian, PT Saridewi Membangun secara hukum berkedudukan sebagai pemegang HGB, bukan pemegang HPL, karena HPL tetap berada pada Pemkab Donggala lalu dilimpahkan ke Pemkot Palu. Perlindungan Hukum Pemegang HGB di Atas HPL Perlindungan hukum bagi PT Saridewi Membangun meliputi Perlindungan Hukum Preventif Jaminan kepastian hak melalui penerbitan sertifikat HGB oleh BPN. Keberlakuan asas kontraktual, yaitu kesepakatan HPL-HGB tidak dapat diubah sepihak oleh pemegang HPL. Keberpihakan regulasi (PP 18/2021) bahwa HGB atas HPL dapat diperpanjang selama kegiatan sesuai perjanjian dan peruntukan. Tata cara perpanjangan yang jelas, termasuk pertimbangan investasi dan kepatuhan pemegang HGB. Perlindungan Hukum Represif Upaya administratif: keberatan, banding administratif, atau sengketa administrasi di PTUN atas tindakan sepihak HPL/BPN. Perlindungan melalui peradilan perdata terhadap wanprestasi pemegang HPL atau gangguan terhadap bangunan milik pemegang HGB. Penegakan melalui ranah pidana, bila terdapat penguasaan tanpa hak atau kerusakan terhadap bangunan. Yurisprudensi MA yang konsisten menyatakan bahwa: HGB adalah hak atas tanah yang dilindungi selama masa berlakunya. Pemegang HPL tidak boleh menguasai atau memanfaatkan tanah yang sedang dibebani HGB sebelum hak tersebut berakhir. Pemegang HPL tidak dapat membatalkan atau mengabaikan hubungan hukum dengan pemegang HGB secara sepihak. Dengan demikian, posisi hukum PT Saridewi Membangun sebagai pemegang HGB dilindungi baik secara preventif maupun represif, sepanjang masih terdapat hubungan hukum yang sah dengan pemegang HPL.

Saran

Bagi Pemegang HPL (Pemkot Palu) Harus melaksanakan kewenangan secara tertib administrasi, tidak melakukan penafsiran sepihak terhadap perjanjian atau batas kewenangan. Perlu menetapkan mekanisme pemanfaatan tanah HPL melalui perjanjian tertulis yang jelas, terutama terkait perpanjangan HGB, kompensasi, dan penguasaan kembali tanah. Bagi Pemegang HGB (PT Saridewi Membangun) Harus memastikan seluruh kewajiban sesuai HGB dan perjanjian HPL dipenuhi, termasuk aspek perizinan bangunan, pembayaran retribusi, dan kesesuaian penggunaan. Dalam proses perpanjangan HGB, PT wajib mengajukan permohonan secara formal, melampirkan bukti kepatuhan, dan menegaskan investasi yang telah dilakukan sebagai dasar perlindungan hukum. Bagi Badan Pertanahan Nasional Perlu meningkatkan fungsi verifikasi dan mediasi untuk mencegah konflik antara pemegang HPL dan pemegang HGB. Harus menerbitkan keputusan yang berlandaskan azas kepastian hukum, proporsionalitas, dan perlindungan investasi sesuai amanat PP 18/2021.

DAFTAR PUSTAKA

- Anggreani, S., & Santoso, B. (2024). Perlindungan hukum terhadap pemegang hak guna bangunan setelah berakhirnya jangka waktu. *Notarius*, 17(1), 44–60.
- Arba, M. (2021). *Hukum Agraria Indonesia*. Sinar Grafika.
- Devita, S. M. (2021). Perkembangan Hak Pengelolaan Atas Tanah Sebelum dan Sesudah Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 Tentang Hak pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 2(9), 870–888.
- Hanim, I. G., Ayu Pradnyani Shanti, N. K., & Hutajulu, T. M. (2025). Perlindungan Hukum Pemegang Hak Guna Bangunan di Atas Hak Pengelolaan. *Jurnal Ilmu Hukum, Humaniora Dan Politik (JIHHP)*, 5(3).
- Hasanah, S. (2019). Arti Peristiwa Hukum dan Hubungan Hukum. *Hukum Online*, 7. Kasim, A., Rizal, M., & others. (2023). *Retributive Justice in Law Enforcement Against*
- Kurniawan, T. (2020). Pemberian hak guna bangunan di atas bagian tanah hak pengelolaan. *Keadilan*, 18(1), 70–84.
- Land Mafia in Indonesia: Perspectives of State Administration Law and Indonesian Criminal Law. *International Journal of Criminal Justice Sciences*, 18(2), 259–274.
- Muhammad Affan, Wawancara Selaku Kepala Bagian Hukum Setda Kota Palu.
- Pasandaran, J. B. (2021). Kajian Hukum Terhadap Hak Pengelolaan Dalam Hukum Pertanahan Indonesia. *Lex Administratum*, 9(5).
- Puspitoningrum, W. H. (2018). Peningkatan Hak Guna Bangunan Yang Habis Masa Berlakunya Menjadi Hak Milik Atas Tanah. *Jurnal Hukum Dan Kenotariatan*, 2(2), 276–287.
- Rahmanda, B. (2019). Perlindungan hukum bagi pengusaha pemilik tanah akibat musnahnya tanah oleh bencana alam dan kaitannya dengan pihak ketiga. *Gema Keadilan*, 6(1), 63–74.
- Rifyal, Wawancara Selaku Staf Badan Pertanahan Kota Palu.
- Rosnani Lakuna, Aifan Aifan. (2020). PROTECTION OF COMMUNITY RIGHTS IN TRADITIONAL LAW ON ULAYAT LAND AND ENVIRONMENT IN CENTRAL SULAWESI PROVINCE. *Tadulako Law Review*, 6(2), 225–236.
- Saebani, B. A. (2024). *Metode penelitian*. CV Pustaka Setia.
- Sahlan, Nurul Miqat, S. S. (2024). Realizing “Deconstructional” Justice Through Agrarian Civil Law Reform: A Review of Jacques Derrida’s Theory. *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan*, 12(3).
- Sari, D. K., & Kharismawan, A. (2025). Eksistensi Hak Pengelolaan Pertanahan Pasca UU Cipta Kerja di Kota Palu dan Kabupaten Donggala: The Existence of Land Management Rights after the Job Creation Law in Palu City and Donggala Regency. *Jurnal Media Hukum*, 13(2), 141–155.
- Zahra, Z., & Hanifah, L. (2025). Penerbitan Hak Guna Bangunan (Hgb) Di Atas Perairan (Studi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VIII/2010). *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(6), 3515–3539.