Analisis Yuridis Konflik Hak Guna Bangunan dan Hak Pengelolaan dalam Penguasaan Tanah Oleh Negara (Studi Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst)

Ane Jessyca Ramadena[1*], Markoni[2], Annisa Fitria[3], Dyah Permata Budi Asri[4], Tuti Elawati[5*]
[1*,2,3,4] Universitas Esa Unggul, DKI Jakarta, Indonesia
[5] Universitas Sains Indonesia, Bekasi, Indonesia
Corresponding Author's e-mail : ramadena.jessy@gmail.com[1*], markoni@esaunggul.ac.id[2], annisa.fitria@esaunggul.ac.id[3], dyah.permata@esaunggul.ac.id[4], tuti.elawati@lecturer.sains.ac.id[5]

SEIKAT
Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

e-ISSN: 2964-0962

SEIKAT: Jurnal Ilmu Sosial, Politik dan Hukum

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat

Vol. 5, No. 5, Oktober 2026

Page: 5079-5093

Available at:

https://ejournal.45mataram.ac.id/index.php/seikat/article/view/4155

DOI:

https://doi.org/10.55681/seikat.v5i5.4155

Article History:

Received: 05-08-2026
Revised: 10-09-2026
Accepted: 20-10-2026

Abstract *: This research is motivated by the conflict between the Right to Build (Hak Guna Bangunan/HGB) and the Right to Manage (Hak Pengelolaan/HPL) in state land administration, which raises issues concerning the limits of state authority and legal protection for rights holders. This issue is reflected in the Decision of the Central Jakarta District Court Number 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst. The research aims to analyze the limits of state authority in land control over the Right to Build and to examine the legal protection afforded to rights holders from the perspectives of the principle of legality and the General Principles of Good Governance. This research employs the Theory of Authority, the Theory of Legal Protection proposed by Philipus M. Hadjon, and Gustav Radbruch's Theory of Legal Certainty. It adopts a normative legal research method using statutory, conceptual, and case approaches. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal sources, which are analyzed qualitatively. The findings indicate that the state's authority exercised through the Right to Manage is not absolute but is limited by the Basic Agrarian Law, Government Regulation Number 18 of 2021, Law Number 6 of 2023, the principle of legality, and the General Principles of Good Governance. It is concluded that the exercise of state authority must be carried out proportionally while respecting the private rights of Right to Build holders. Therefore, it is recommended that the Government provide clearer regulations governing the relationship between the Right to Manage and the Right to Build in order to ensure legal certainty and legal protection in the administration of land affairs.*

Keywords *: Right to Build (HGB), Right to Manage (HPL), State Authority, Legal Protection, Principle of Legality.*

Abstrak : Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya konflik antara Hak Guna Bangunan (HGB) dan Hak Pengelolaan (HPL) dalam penguasaan tanah oleh negara yang menimbulkan persoalan mengenai batas kewenangan negara serta perlindungan hukum bagi pemegang hak. Permasalahan tersebut tercermin dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis batas kewenangan negara dalam penguasaan tanah terhadap objek Hak Guna Bangunan serta perlindungan hukum bagi pemegang hak ditinjau dari asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Penelitian ini menggunakan Teori Kewenangan, Teori Perlindungan Hukum dari Philipus M. Hadjon, dan Teori Kepastian Hukum dari Gustav Radbruch. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus, menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan negara melalui Hak Pengelolaan tidak bersifat absolut, tetapi dibatasi oleh Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, asas legalitas, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Kesimpulannya, pelaksanaan kewenangan negara harus dilaksanakan secara proporsional dengan tetap menghormati hak keperdataan pemegang Hak Guna Bangunan. Disarankan agar pemerintah memperjelas pengaturan mengenai hubungan antara Hak Pengelolaan dan Hak Guna Bangunan guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan.

Kata Kunci : Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, Kewenangan Negara, Perlindungan Hukum, Asas Legalitas.

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara hukum menempatkan hukum sebagai dasar utama dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang mengharuskan setiap tindakan negara memiliki dasar hukum yang jelas serta tidak dilakukan secara sewenang-wenang. Dalam bidang pertanahan, kewenangan negara yang bersumber dari hak menguasai negara tetap dibatasi oleh hukum dan harus menghormati hak keperdataan pihak lain (Philipus M. Hadjon, 1987). Salah satu hak atas tanah yang diakui dalam sistem hukum agraria nasional adalah Hak Guna Bangunan (HGB). HGB memberikan kewenangan kepada pemegangnya untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya dalam jangka waktu tertentu. Hak ini memiliki sifat keperdataan karena memberikan kewenangan langsung kepada pemegang hak untuk menguasai dan memanfaatkan tanah serta memperoleh perlindungan hukum dari tindakan yang bertentangan dengan hukum (Boedi Harsono, 2008). Selain itu, HGB dapat diperpanjang dan diperbarui sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, sehingga memberikan jaminan kepastian dan keberlanjutan hak bagi pemegangnya (Urip Santoso, 2017).

Di sisi lain, negara memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Salah satu instrumen pelaksanaan kewenangan tersebut adalah Hak Pengelolaan (HPL), yaitu kewenangan yang diberikan kepada instansi atau badan tertentu untuk mengelola tanah negara, termasuk melakukan perencanaan, penggunaan, dan pemberian hak atas tanah kepada pihak ketiga (Maria S.W. Sumardjono, 2001). Kewenangan negara melalui HPL mencakup fungsi pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan, tetapi tetap tidak bersifat absolut karena harus tunduk pada prinsip legalitas dan perlindungan hak keperdataan (Boedi Harsono, 2008).

Dalam praktiknya, hubungan antara HGB dan HPL dapat menimbulkan persoalan hukum ketika kedua hak tersebut berada pada objek tanah yang sama. Hal tersebut terlihat dalam sengketa antara PT Indobuildco dengan negara terkait HGB Nomor 26/Gelora dan HGB Nomor 27/Gelora di kawasan Gelora Bung Karno. HGB tersebut diberikan kepada PT Indobuildco sejak tahun 1972 dan kemudian diperpanjang hingga tahun 2023. Namun, setelah diterbitkannya HPL Nomor 1/Gelora atas nama Sekretariat Negara Republik Indonesia pada tahun 1989, muncul persoalan mengenai kedudukan kedua hak tersebut. Menjelang berakhirnya masa berlaku HGB, PT Indobuildco mengajukan pembaruan hak berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Akan tetapi, pemerintah mensyaratkan adanya persetujuan dari pemegang HPL sebagai dasar pembaruan HGB. Persyaratan tersebut menimbulkan perbedaan pandangan mengenai batas kewenangan negara melalui HPL dan perlindungan hukum terhadap pemegang HGB. PT Indobuildco berpendapat bahwa haknya telah dilindungi oleh hukum karena permohonan pembaruan diajukan sesuai mekanisme yang berlaku, sedangkan negara berpendapat bahwa tanah tersebut telah berada dalam pengelolaan negara melalui HPL.

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan praktik (das sollen dan das sein), khususnya mengenai hubungan antara kewenangan publik negara dan hak privat pemegang HGB. Konflik tersebut berkaitan dengan batas kewenangan negara dalam menggunakan HPL, penerapan asas legalitas, asas-asas umum pemerintahan yang baik, serta perlindungan hukum terhadap hak atas tanah.

Persoalan tersebut kemudian diperiksa dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst. Dalam putusan tersebut, Majelis Hakim menolak gugatan PT Indobuildco dengan mempertimbangkan kedudukan HPL sebagai dasar kewenangan negara dalam penguasaan tanah. Putusan ini menjadi penting untuk dikaji karena menyangkut hubungan hukum antara HGB dan HPL serta batas kewenangan negara terhadap hak yang telah diberikan sebelumnya. Penelitian terdahulu mengenai kebijakan pertanahan, konflik agraria, dan kepastian hukum hak atas tanah telah memberikan kontribusi dalam memahami kewenangan negara dan perlindungan hak atas tanah (Maria S.W. Sumardjono, 2010; I Nyoman Nurjaya, 2013; Urip Santoso, 2016). Namun, penelitian tersebut belum secara khusus mengkaji konflik antara HGB dan HPL dalam perspektif batas kewenangan negara, asas legalitas, serta analisis pertimbangan hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan dengan menganalisis konflik HGB dan HPL sebagai persoalan batas kewenangan negara dalam menggunakan instrumen publik terhadap hak keperdataan yang telah diberikan sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (normative legal research), yaitu penelitian yang berfokus pada pengkajian norma hukum dalam peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, doktrin, dan pendapat ahli hukum untuk menemukan asas, konsep, serta kaidah hukum yang relevan dengan permasalahan penelitian (Marzuki, 2016). Penelitian ini diarahkan untuk menganalisis perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan terhadap tindakan negara dalam penguasaan tanah serta menilai pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst. Pendekatan penelitian meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan mengenai Hak Guna Bangunan dan kewenangan negara dalam penguasaan tanah, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, serta ketentuan hukum relevan lainnya (Soekanto & Mamudji, 2014). Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis teori perlindungan hukum, negara hukum, dan kepastian hukum sebagai dasar penilaian terhadap tindakan negara dan pertimbangan hakim. Pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst. sebagai objek utama penelitian, khususnya pertimbangan hukum hakim dan kesesuaiannya dengan norma serta teori hukum yang digunakan.

Bahan hukum penelitian terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst., Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Bahan hukum sekunder berupa buku hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian, serta pendapat ahli yang berkaitan dengan hukum agraria, perlindungan hukum, negara hukum, dan kepastian hukum (Ibrahim, 2006). Bahan hukum tersier meliputi kamus, ensiklopedia, dan indeks peraturan perundang-undangan yang digunakan untuk memperjelas

istilah dan konsep hukum (Mertokusumo, 2007). Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelusuri, menginventarisasi, dan mengkaji sumber hukum yang relevan. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deduktif, yaitu menerapkan norma dan teori hukum yang bersifat umum pada kasus konkret. Analisis dilakukan melalui interpretasi gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap peraturan perundang-undangan serta pertimbangan hakim, sehingga diperoleh argumentasi hukum yang sistematis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Ditinjau dari Asas Legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

1. Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Guna Bangunan

Perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan merupakan konsekuensi dari pemberian hak atas tanah oleh negara melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Ketika negara menerbitkan Hak Guna Bangunan kepada subjek hukum yang memenuhi persyaratan, sejak saat itu lahir hubungan hukum yang memberikan hak dan kewajiban bagi para pihak. Oleh karena itu, negara tidak hanya berkewajiban menerbitkan hak atas tanah sesuai prosedur yang berlaku, tetapi juga menjamin agar hak tersebut memperoleh kepastian hukum selama masih memenuhi ketentuan yang ditetapkan dalam hukum positif. Perlindungan hukum tersebut menjadi penting karena Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak atas tanah yang memiliki nilai ekonomi sekaligus menjadi dasar bagi pemegang hak untuk memanfaatkan tanah sesuai dengan tujuan pemberian hak.

Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan diwujudkan melalui dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif diberikan melalui pengaturan yang jelas mengenai pemberian, perpanjangan, pembaruan, peralihan, pembebanan, dan hapusnya Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pengaturan tersebut memberikan pedoman bagi pemerintah maupun pemegang hak mengenai prosedur yang harus ditempuh dalam setiap tindakan administrasi pertanahan, sehingga dapat meminimalkan timbulnya sengketa di kemudian hari.

Bentuk perlindungan preventif juga tercermin dalam adanya mekanisme permohonan perpanjangan maupun pembaruan Hak Guna Bangunan yang dapat diajukan oleh pemegang hak sesuai dengan persyaratan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Melalui mekanisme tersebut, pemegang Hak Guna Bangunan diberikan kesempatan untuk mempertahankan keberlangsungan haknya sepanjang masih memenuhi syarat administratif maupun substantif yang telah ditentukan. Dengan demikian, perlindungan hukum tidak hanya diberikan pada saat hak diterbitkan, tetapi juga selama hubungan hukum antara pemegang hak dan negara masih berlangsung dalam kerangka administrasi pertanahan.

Perlindungan hukum represif diberikan apabila terjadi perselisihan mengenai pelaksanaan hak atas tanah yang tidak dapat diselesaikan melalui mekanisme administrasi. Dalam keadaan demikian, pemegang Hak Guna Bangunan memperoleh hak untuk mengajukan keberatan, menempuh upaya administratif apabila tersedia, maupun mengajukan gugatan ke pengadilan guna memperoleh penyelesaian sengketa berdasarkan hukum. Mekanisme tersebut merupakan bentuk perlindungan hukum yang bertujuan memberikan kesempatan kepada para pihak untuk memperoleh pemeriksaan yang objektif terhadap tindakan atau keputusan yang dianggap merugikan hak atas tanah yang dimilikinya.

Perkara PT Indobuildco menunjukkan bahwa perlindungan hukum represif menjadi sarana yang ditempuh ketika terjadi perbedaan pandangan mengenai keberlangsungan Hak Guna Bangunan setelah berakhirnya jangka waktu hak dan dikaitkan dengan keberadaan Hak Pengelolaan. Pengajuan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat mencerminkan penggunaan mekanisme peradilan sebagai instrumen perlindungan hukum untuk memperoleh kepastian mengenai kedudukan hak para pihak. Di sisi lain, negara melalui para tergugat juga menggunakan mekanisme hukum yang sama dengan mengajukan gugatan rekonvensi sebagai bagian dari upaya mempertahankan dasar penguasaan tanah yang didalilkan. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum dalam perkara ini tidak hanya diberikan kepada pemegang Hak Guna Bangunan, tetapi juga kepada negara sebagai pihak yang melaksanakan kewenangan di bidang pertanahan melalui proses peradilan yang menjamin kesetaraan para pihak.

Hak pemegang Hak Guna Bangunan menurut hukum positif tidak hanya terbatas pada hak untuk menggunakan dan memanfaatkan tanah, tetapi juga mencakup hak untuk memperoleh pelayanan administrasi pertanahan sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Hak tersebut meliputi kesempatan untuk mengajukan perpanjangan maupun pembaruan Hak Guna Bangunan, memperoleh keputusan atas permohonan yang diajukan, serta mendapatkan kepastian mengenai status hukum hak atas tanahnya. Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan tidak hanya berkaitan dengan pengakuan atas hak yang telah diterbitkan, tetapi juga mencakup jaminan bahwa setiap tindakan administrasi pertanahan dilakukan berdasarkan prosedur yang jelas, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Konsep tersebut sejalan dengan teori perlindungan hukum yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, yang menempatkan perlindungan hukum preventif dan represif sebagai dua instrumen yang saling melengkapi dalam hubungan antara pemerintah dan warga negara. Dalam konteks perkara ini, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan tidak cukup hanya diukur dari tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa melalui pengadilan, tetapi juga dari konsistensi penyelenggaraan administrasi pertanahan dalam memberikan kepastian terhadap hak yang telah diterbitkan. Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan harus dipahami sebagai satu kesatuan antara perlindungan yang diberikan melalui pengaturan hukum, pelaksanaan administrasi pertanahan, dan penyelesaian sengketa apabila terjadi perselisihan mengenai pelaksanaan hak atas tanah.

2. Perlindungan Hukum Ditinjau dari Asas Legalitas

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip fundamental dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menghendaki agar setiap tindakan dan keputusan pejabat pemerintahan memiliki dasar kewenangan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam bidang pertanahan, asas ini menjadi landasan bagi negara dalam menjalankan kewenangannya untuk mengatur, mengelola, dan memberikan hak atas tanah kepada subjek hukum. Oleh karena itu, setiap tindakan pemerintah yang berkaitan dengan pemberian, perpanjangan, pembaruan, maupun pengakhiran hak atas tanah harus dilaksanakan berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh hukum dan tidak dapat didasarkan semata-mata pada pertimbangan administratif di luar ketentuan yang berlaku.

Penerapan asas legalitas dalam pengelolaan pertanahan menuntut agar setiap kewenangan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas, baik yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, maupun ketentuan lain yang mengatur penyelenggaraan administrasi pertanahan. Dengan demikian, penggunaan kewenangan oleh pemerintah tidak hanya harus didasarkan pada

adanya peraturan, tetapi juga harus dilaksanakan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang diberikan oleh peraturan tersebut. Prinsip ini penting untuk mencegah penggunaan kewenangan yang melampaui batas serta memberikan kepastian hukum bagi masyarakat yang memperoleh hak atas tanah dari negara.

Dalam perkara PT Indobuildco, asas legalitas menjadi relevan karena sengketa yang terjadi berkaitan dengan pelaksanaan kewenangan pemerintah terhadap Hak Guna Bangunan yang berada di atas tanah Hak Pengelolaan. Di satu sisi, pemerintah memiliki kewenangan untuk mengelola tanah negara melalui Hak Pengelolaan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Di sisi lain, PT Indobuildco mendasarkan haknya pada Hak Guna Bangunan yang telah diterbitkan dan diperpanjang oleh pemerintah. Keadaan tersebut menunjukkan bahwa tindakan pemerintah terhadap objek sengketa harus dinilai berdasarkan kewenangan yang secara nyata diberikan oleh peraturan perundang-undangan, sehingga pelaksanaan Hak Pengelolaan tetap berada dalam koridor hukum yang telah ditetapkan.

Apabila dikaitkan dengan ketentuan UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, kewenangan pemerintah dalam mengelola tanah memang mencakup pemberian Hak Pengelolaan serta pengaturan mengenai pemberian, perpanjangan, dan pembaruan Hak Guna Bangunan. Akan tetapi, kedua peraturan tersebut juga menunjukkan bahwa setiap tindakan administrasi pertanahan harus dilakukan melalui prosedur yang telah ditentukan. Oleh karena itu, pelaksanaan kewenangan pemerintah tidak hanya diukur dari adanya dasar hukum, tetapi juga dari kesesuaian antara tindakan yang dilakukan dengan mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam perspektif asas legalitas, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan lahir ketika setiap tindakan pemerintahan dilaksanakan sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh hukum. Sebaliknya, apabila suatu tindakan dilakukan tanpa dasar kewenangan yang jelas atau melampaui ruang lingkup kewenangan yang telah ditentukan, maka tindakan tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Oleh karena itu, asas legalitas berfungsi sebagai instrumen yang menjaga keseimbangan antara kewenangan negara dalam menguasai tanah dan perlindungan terhadap hak yang telah diberikan kepada masyarakat maupun badan hukum.

Dalam perkara yang menjadi objek penelitian, penerapan asas legalitas tidak hanya berkaitan dengan keberadaan Hak Pengelolaan sebagai dasar penguasaan tanah oleh negara, tetapi juga berkaitan dengan konsistensi pelaksanaan kewenangan administrasi pertanahan terhadap Hak Guna Bangunan yang telah diterbitkan sebelumnya. Rangkaian tindakan administrasi berupa pemberian Hak Guna Bangunan, perpanjangan hak, hingga proses pembaruan menunjukkan bahwa setiap tahapan tersebut merupakan bagian dari pelaksanaan kewenangan negara yang harus dilaksanakan secara konsisten berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Konsistensi tersebut menjadi salah satu unsur penting dalam mewujudkan kepastian hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan. Dalam perkara a quo, pengujian terhadap asas legalitas tidak diarahkan untuk menilai benar atau salahnya tindakan pemerintah, melainkan untuk menilai apakah tindakan tersebut telah dilaksanakan dalam batas kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Asas legalitas pada akhirnya tidak hanya berfungsi sebagai dasar bagi pemerintah dalam menjalankan kewenangannya, tetapi juga sebagai jaminan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Semakin jelas dasar kewenangan dan prosedur yang digunakan dalam setiap tindakan administrasi pertanahan, semakin besar pula kepastian hukum yang diperoleh pemegang Hak Guna Bangunan. Dengan demikian, penerapan asas legalitas dalam penguasaan tanah tidak

hanya menentukan sah atau tidaknya tindakan pemerintah, tetapi juga menjadi ukuran untuk menilai terpenuhinya perlindungan hukum terhadap hak atas tanah yang telah diberikan secara sah oleh negara.

3. Perlindungan Hukum Ditinjau dari Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

Selain berpedoman pada asas legalitas, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan juga perlu ditinjau berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Asas-asas tersebut merupakan pedoman bagi setiap penyelenggara pemerintahan dalam menggunakan kewenangannya agar setiap tindakan administrasi dilakukan secara adil, cermat, proporsional, dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat. Dalam bidang pertanahan, penerapan AUPB menjadi penting karena setiap keputusan atau tindakan pemerintah tidak hanya berdampak pada penyelenggaraan administrasi negara, tetapi juga berpengaruh langsung terhadap kedudukan hukum serta kepentingan pemegang hak atas tanah.

Salah satu asas yang relevan dalam perkara ini adalah asas kepastian hukum. Asas ini menghendaki agar setiap tindakan pemerintahan dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang jelas, konsisten, dan dapat diprediksi oleh masyarakat. Dalam konteks Hak Guna Bangunan, kepastian hukum tidak hanya berkaitan dengan diterbitkannya sertipikat hak atas tanah, tetapi juga menyangkut konsistensi negara dalam melaksanakan seluruh proses administrasi pertanahan, mulai dari pemberian hak, perpanjangan, hingga pembaruan hak. Kepastian hukum menjadi sangat penting karena pemegang Hak Guna Bangunan mendasarkan penggunaan dan pemanfaatan tanah pada hak yang telah diberikan secara sah oleh negara.

Asas kecermatan juga mempunyai kedudukan penting dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan. Asas ini menghendaki agar setiap keputusan pemerintahan didasarkan pada pemeriksaan fakta, data, dan ketentuan hukum secara menyeluruh sebelum suatu tindakan diambil. Dalam perkara PT Indobuildco, penerapan asas kecermatan berkaitan dengan perlunya memperhatikan riwayat hukum objek tanah, termasuk waktu pemberian Hak Guna Bangunan, penerbitan Hak Pengelolaan, serta tindakan administrasi yang telah dilakukan oleh pemerintah selama masa berlakunya hak tersebut. Pemeriksaan yang cermat terhadap keseluruhan riwayat hukum tersebut diperlukan agar setiap tindakan administrasi pertanahan tetap selaras dengan fakta hukum yang melatarbelakanginya.

Selanjutnya, asas proporsionalitas menghendaki adanya keseimbangan antara kepentingan umum yang dijalankan oleh negara dengan perlindungan terhadap hak yang dimiliki oleh warga negara atau badan hukum. Dalam bidang pertanahan, negara memang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola tanah dalam rangka penyelenggaraan kepentingan umum, namun pelaksanaan kewenangan tersebut harus tetap memperhatikan hak atas tanah yang telah diberikan secara sah. Oleh karena itu, penggunaan kewenangan negara melalui Hak Pengelolaan perlu mempertimbangkan secara seimbang antara fungsi penguasaan tanah oleh negara dan kepentingan hukum pemegang Hak Guna Bangunan yang telah memperoleh hak berdasarkan keputusan administrasi negara.

Asas tidak menyalahgunakan kewenangan juga menjadi parameter penting dalam memberikan perlindungan hukum kepada pemegang Hak Guna Bangunan. Asas ini menegaskan bahwa setiap kewenangan yang dimiliki oleh pejabat atau badan pemerintahan hanya dapat digunakan sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut. Dalam konteks Hak Pengelolaan, kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mengelola dan memanfaatkan tanah sesuai fungsi yang telah ditetapkan, sehingga penggunaannya harus tetap berada dalam batas-batas yang ditentukan oleh hukum. Dengan demikian, setiap

tindakan administrasi pertanahan harus selalu didasarkan pada tujuan penyelenggaraan kewenangan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Apabila dikaitkan dengan perkara PT Indobuildco, penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak hanya berfungsi sebagai ukuran terhadap tindakan pemerintah, tetapi juga sebagai instrumen untuk memberikan perlindungan hukum kepada seluruh pihak yang berkepentingan. Negara berkepentingan menjaga pengelolaan aset dan pelaksanaan fungsi penguasaan tanah, sedangkan pemegang Hak Guna Bangunan berkepentingan memperoleh kepastian terhadap hak yang telah diberikan kepadanya. Oleh karena itu, penerapan AUPB dalam perkara ini perlu ditempatkan sebagai upaya untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan publik dan perlindungan terhadap hak keperdataan yang lahir berdasarkan keputusan administrasi negara.

Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada akhirnya memperkuat perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan karena setiap tindakan administrasi pertanahan tidak hanya dituntut memiliki dasar hukum, tetapi juga harus dilaksanakan secara cermat, proporsional, dan berorientasi pada kepastian hukum. Dengan demikian, perlindungan hukum dalam penguasaan tanah tidak hanya diukur dari terpenuhinya aspek formal kewenangan pemerintah, tetapi juga dari kualitas penyelenggaraan pemerintah.

4. Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst merupakan bentuk perlindungan hukum represif yang diberikan melalui mekanisme peradilan terhadap sengketa yang timbul antara PT Indobuildco dengan pemerintah mengenai status Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Nomor 27/Gelora. Melalui proses pemeriksaan perkara, masing-masing pihak diberikan kesempatan yang sama untuk mengajukan dalil, menyampaikan alat bukti, menghadirkan saksi, serta memberikan argumentasi hukum sebelum majelis hakim menjatuhkan putusan. Dari sisi prosedural, proses tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa telah dilaksanakan melalui mekanisme hukum yang tersedia dalam sistem peradilan perdata sehingga para pihak memperoleh kesempatan yang seimbang untuk mempertahankan hak dan kepentingannya.

Dalam amar putusannya, majelis hakim menolak gugatan PT Indobuildco untuk seluruhnya serta mengabulkan gugatan rekonvensi yang diajukan oleh Menteri Sekretaris Negara Republik Indonesia dan Pusat Pengelolaan Komplek Gelora Bung Karno. Putusan tersebut juga menyatakan bahwa PT Indobuildco telah melakukan perbuatan melawan hukum serta memerintahkan agar objek tanah bekas Hak Guna Bangunan Nomor 26/Gelora dan Nomor 27/Gelora beserta bangunan yang berada di atasnya dikosongkan dan diserahkan kepada para penggugat rekonvensi. Selain itu, putusan dinyatakan dapat dilaksanakan terlebih dahulu (*uitvoerbaar bij voorraad*) meskipun masih terdapat kemungkinan ditempuh upaya hukum oleh pihak yang tidak menerima putusan tersebut. Amar putusan tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum yang diberikan oleh pengadilan tidak selalu diwujudkan melalui dikabulkannya gugatan salah satu pihak, tetapi melalui proses pemeriksaan yang memberikan kesempatan yang sama kepada para pihak untuk memperoleh penilaian hukum atas dalil dan alat bukti yang diajukan sesuai dengan ketentuan hukum acara perdata.

Apabila ditinjau dari pertimbangan hukum yang digunakan, majelis hakim menempatkan keberadaan Hak Pengelolaan sebagai salah satu dasar dalam menilai hubungan hukum para pihak setelah berakhirnya jangka waktu Hak Guna Bangunan. Di sisi lain, hakim juga mempertimbangkan riwayat pemberian Hak Guna Bangunan, proses perpanjangan hak yang

pernah dilakukan oleh pemerintah, serta ketentuan hukum yang mengatur mengenai pembaruan Hak Guna Bangunan di atas tanah Hak Pengelolaan. Dengan demikian, pertimbangan hakim tidak hanya berfokus pada keberadaan Hak Pengelolaan, tetapi juga menilai hubungan hukum yang berkembang antara para pihak berdasarkan fakta serta ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar sengketa.

Perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan dalam putusan ini pada dasarnya diwujudkan melalui pemberian akses yang sama untuk memperoleh pemeriksaan perkara secara terbuka dan memperoleh penilaian terhadap seluruh dalil yang diajukan di persidangan. Meskipun gugatan PT Indobuildco pada akhirnya ditolak, proses peradilan tetap memberikan ruang bagi penggugat untuk mengajukan argumentasi mengenai kedudukan Hak Guna Bangunan yang diperoleh berdasarkan keputusan pemerintah, termasuk mengemukakan keberatan terhadap tindakan administrasi yang menjadi dasar timbulnya sengketa. Dengan demikian, perlindungan hukum dalam perkara ini tidak hanya diukur dari hasil akhir putusan, tetapi juga dari tersedianya mekanisme hukum yang memungkinkan setiap pihak mempertahankan haknya di hadapan pengadilan.

Dari perspektif keseimbangan antara kepentingan negara dan hak keperdataan, putusan ini memperlihatkan adanya dua kepentingan hukum yang sama-sama memperoleh perhatian. Negara berkepentingan mempertahankan penguasaan dan pengelolaan kawasan Gelora sebagai aset yang berada dalam pengelolaan pemerintah, sedangkan PT Indobuildco berkepentingan mempertahankan hak yang sebelumnya diperoleh melalui pemberian dan perpanjangan Hak Guna Bangunan. Dalam kondisi tersebut, pengadilan berperan untuk menilai hubungan hukum para pihak berdasarkan alat bukti dan ketentuan hukum yang berlaku sehingga tercapai penyelesaian sengketa melalui mekanisme peradilan.

Kepastian hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan dalam perkara ini tidak hanya berkaitan dengan diterima atau ditolaknya gugatan, tetapi juga menyangkut adanya penegasan mengenai status hukum objek sengketa setelah putusan dijatuhkan. Putusan pengadilan memberikan kepastian mengenai kedudukan hukum para pihak terhadap objek tanah yang disengketakan, meskipun terhadap putusan tersebut masih terbuka kemungkinan untuk diajukan upaya hukum sesuai dengan ketentuan hukum acara yang berlaku. Oleh karena itu, kepastian hukum dalam perkara ini dipahami sebagai kepastian yang lahir dari mekanisme penyelesaian sengketa melalui lembaga peradilan, bukan semata-mata dari terpenuhinya kepentingan salah satu pihak.

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 208/Pdt.G/2025/PN.Jkt.Pst menunjukkan bahwa perlindungan hukum dalam sengketa pertanahan tidak hanya diwujudkan melalui pengakuan terhadap hak atas tanah, tetapi juga melalui penyediaan mekanisme penyelesaian sengketa yang memberikan kesempatan yang setara kepada seluruh pihak untuk mempertahankan hak dan kepentingannya. Dalam konteks penelitian ini, putusan tersebut menjadi salah satu bentuk implementasi perlindungan hukum represif yang memperlihatkan bagaimana pengadilan menempatkan hubungan antara Hak Guna Bangunan, Hak Pengelolaan, dan kewenangan negara dalam kerangka penyelesaian sengketa berdasarkan hukum positif.

5. Konstruksi Perlindungan Hukum bagi Pemegang Hak Guna Bangunan dalam Penguasaan Tanah oleh Negara

Perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan dalam sistem hukum pertanahan Indonesia pada dasarnya tidak hanya bergantung pada keberadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur hak atas tanah, tetapi juga ditentukan oleh bagaimana kewenangan negara dijalankan dalam setiap tindakan administrasi pertanahan. Hasil pembahasan

pada penelitian ini menunjukkan bahwa perlindungan hukum tidak dapat dipisahkan dari kepastian mengenai batas kewenangan negara dalam menggunakan Hak Menguasai Negara maupun Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan harus dibangun melalui hubungan yang seimbang antara kewenangan publik yang dimiliki negara dan hak keperdataan yang telah diberikan kepada pemegang hak berdasarkan keputusan administrasi yang sah.

Perlindungan hukum yang ideal tidak hanya diwujudkan melalui tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa di pengadilan, tetapi harus dimulai sejak tahap penyelenggaraan administrasi pertanahan. Setiap proses pemberian hak, perpanjangan hak, pembaruan hak, maupun tindakan lain yang berkaitan dengan keberlangsungan Hak Guna Bangunan harus dilakukan berdasarkan prosedur yang jelas, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, perlindungan hukum bersifat preventif karena memberikan kepastian kepada pemegang hak mengenai mekanisme yang harus ditempuh, sekaligus meminimalkan timbulnya sengketa akibat perbedaan penafsiran terhadap kewenangan negara dalam pengelolaan tanah.

Dalam perkara PT Indobuildco, sengketa yang timbul memperlihatkan bahwa hubungan antara Hak Guna Bangunan dan Hak Pengelolaan memerlukan pengaturan yang dilaksanakan secara konsisten dalam praktik administrasi pertanahan. Keberadaan Hak Pengelolaan sebagai instrumen penguasaan tanah oleh negara tidak menghilangkan kenyataan bahwa Hak Guna Bangunan telah diterbitkan melalui keputusan administrasi yang sah dan bahkan memperoleh perpanjangan sebelum timbulnya sengketa. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan tidak cukup hanya didasarkan pada pengakuan normatif, tetapi juga memerlukan konsistensi tindakan administrasi agar tidak menimbulkan ketidakpastian mengenai keberlangsungan hak yang telah diberikan.

Konstruksi perlindungan hukum dalam penelitian ini dibangun melalui empat unsur utama. Pertama, kepastian dasar kewenangan, yaitu setiap tindakan pemerintah harus memiliki dasar hukum yang jelas sesuai dengan UUPA, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur penyelenggaraan pertanahan. Kedua, kepastian prosedur administrasi, yaitu seluruh proses yang berkaitan dengan pemberian, perpanjangan, maupun pembaruan Hak Guna Bangunan harus dilaksanakan melalui mekanisme yang transparan dan konsisten. Ketiga, perlindungan terhadap hak yang telah diberikan secara sah, yaitu setiap tindakan administrasi harus memperhatikan keberadaan hubungan hukum yang telah lahir antara negara dan pemegang Hak Guna Bangunan. Keempat, tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa yang efektif, sehingga apabila terjadi perselisihan mengenai pelaksanaan hak atas tanah, para pihak memperoleh kesempatan yang sama untuk memperoleh perlindungan hukum melalui lembaga yang berwenang.

Konstruksi tersebut juga memberikan implikasi terhadap penyelenggaraan administrasi pertanahan. Pelaksanaan kewenangan negara tidak cukup hanya berpedoman pada keberadaan kewenangan formal, tetapi juga harus dilaksanakan secara konsisten sejak tahap pemberian hak sampai dengan pembaruan hak. Konsistensi tersebut penting untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi pertanahan dan menghindari munculnya ketidakpastian hukum akibat perubahan penerapan kebijakan terhadap hak atas tanah yang telah diterbitkan. Dengan demikian, penyelenggaraan administrasi pertanahan tidak hanya berorientasi pada tertib administrasi, tetapi juga pada perlindungan terhadap hak yang telah lahir berdasarkan hukum.

Di sisi lain, perlindungan hukum yang dibangun dalam penelitian ini tidak dimaksudkan untuk membatasi kewenangan negara dalam melaksanakan fungsi penguasaan tanah. Negara

tetap memiliki kewenangan untuk mengatur, mengelola, dan memanfaatkan tanah dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, pelaksanaan kewenangan tersebut harus dilakukan dengan tetap menghormati hak atas tanah yang telah diberikan kepada subjek hukum lain melalui mekanisme yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, perlindungan hukum tidak dipahami sebagai pembatas terhadap fungsi negara, melainkan sebagai instrumen yang memastikan agar pelaksanaan kewenangan negara tetap berada dalam koridor hukum.

Konstruksi perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan dalam penguasaan tanah oleh negara pada akhirnya menempatkan asas legalitas dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai parameter utama dalam setiap tindakan administrasi pertanahan. Melalui konstruksi tersebut, perlindungan hukum tidak hanya diwujudkan dalam bentuk pengakuan terhadap hak atas tanah, tetapi juga melalui penyelenggaraan pemerintahan yang memberikan kepastian hukum, menjunjung kecermatan, menjaga proporsionalitas, serta menggunakan kewenangan sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Keseimbangan antara kewenangan negara dan hak keperdataan pemegang Hak Guna Bangunan inilah yang menjadi dasar bagi terciptanya sistem pertanahan yang memberikan kepastian hukum sekaligus menjamin perlindungan terhadap seluruh pihak yang berkepentingan.

Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif diberikan sebelum timbul sengketa melalui pembentukan norma dan mekanisme administrasi yang memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memperoleh kepastian terhadap haknya. Sebaliknya, perlindungan hukum represif diberikan setelah sengketa terjadi melalui mekanisme penyelesaian sengketa oleh lembaga yang berwenang. Apabila teori tersebut digunakan sebagai pisau analisis dalam perkara PT Indobuildco, maka perlindungan hukum tidak cukup dinilai dari adanya proses persidangan maupun putusan pengadilan, tetapi harus dilihat sejak negara pertama kali menggunakan kewenangannya dalam menerbitkan, memperpanjang, dan mengatur keberlangsungan Hak Guna Bangunan.

Dalam perspektif perlindungan hukum preventif, negara sebenarnya telah memberikan perlindungan kepada PT Indobuildco melalui penerbitan Hak Guna Bangunan pada tahun 1972 serta perpanjangan hak pada tahun 2002. Kedua tindakan administrasi tersebut merupakan bentuk pengakuan negara terhadap hubungan hukum antara pemegang hak dengan objek tanah yang bersangkutan. Hubungan hukum tersebut menimbulkan harapan hukum (*legitimate expectation*) bahwa setiap tindakan administrasi berikutnya akan dilakukan secara konsisten berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, perlindungan hukum preventif tidak hanya diwujudkan dalam bentuk penerbitan sertipikat, tetapi juga dalam konsistensi penyelenggaraan administrasi pertanahan sepanjang hak tersebut masih diakui oleh negara.

Namun demikian, perlindungan hukum preventif dalam perkara ini menghadapi tantangan ketika proses pembaruan Hak Guna Bangunan dikaitkan dengan keberadaan Hak Pengelolaan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Pengaturan mengenai persetujuan pemegang Hak Pengelolaan memang merupakan bagian dari mekanisme administrasi, tetapi mekanisme tersebut tidak boleh mengurangi perlindungan terhadap hak yang telah lahir dari keputusan administrasi sebelumnya. Apabila prosedur administrasi justru menimbulkan ketidakpastian mengenai keberlangsungan hak yang telah diterbitkan secara sah, maka fungsi perlindungan hukum preventif belum sepenuhnya tercapai.

Dari aspek perlindungan hukum represif, PT Indobuildco telah menggunakan hak konstitusionalnya dengan mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Penggunaan mekanisme peradilan menunjukkan bahwa sistem hukum Indonesia menyediakan sarana penyelesaian sengketa bagi setiap pihak yang merasa haknya dirugikan oleh tindakan administrasi pemerintahan. Perlindungan represif dalam perkara ini tidak diukur dari dikabulkan atau ditolaknya gugatan, melainkan dari tersedianya mekanisme pemeriksaan yang memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh pihak untuk mengajukan dalil, alat bukti, dan argumentasi hukum. Dengan demikian, teori Philipus M. Hadjon menunjukkan bahwa perlindungan hukum telah tersedia dalam bentuk preventif maupun represif, namun efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi penggunaan kewenangan administrasi oleh negara.

Apabila dikaji menggunakan teori kepastian hukum Gustav Radbruch, persoalan utama dalam perkara ini bukan terletak pada ada atau tidaknya pengaturan mengenai Hak Guna Bangunan maupun Hak Pengelolaan, melainkan pada konsistensi penerapan norma hukum terhadap hubungan hukum yang telah berlangsung selama puluhan tahun. Kepastian hukum menurut Radbruch menghendaki adanya kejelasan norma, konsistensi penerapan hukum, serta kemampuan hukum memberikan prediktabilitas terhadap akibat hukum yang timbul dari suatu tindakan pemerintahan.

Dalam perkara PT Indobuildco, aspek kepastian hukum telah terbentuk sejak diterbitkannya Hak Guna Bangunan pada tahun 1972 dan diperkuat melalui perpanjangan hak pada tahun 2002. Kedua tindakan administrasi tersebut menunjukkan bahwa negara secara konsisten mengakui eksistensi Hak Guna Bangunan meskipun objek tanah telah berada di bawah Hak Pengelolaan. Oleh karena itu, hubungan hukum yang telah berlangsung selama beberapa dekade tersebut seharusnya menjadi bagian dari pertimbangan dalam setiap tindakan administrasi yang berkaitan dengan pembaruan Hak Guna Bangunan.

Kepastian hukum juga harus dipahami dalam konteks perubahan regulasi setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Kedua regulasi tersebut bertujuan meningkatkan efektivitas pelayanan pertanahan dan memberikan kemudahan berusaha melalui penyederhanaan prosedur administrasi. Oleh karena itu, penerapan ketentuan baru seharusnya memperkuat kepastian hukum terhadap hak yang telah diperoleh secara sah, bukan menimbulkan ketidakpastian mengenai keberlangsungan hubungan hukum yang telah diakui oleh negara sebelumnya. Penafsiran yang menjadikan perubahan prosedur sebagai dasar untuk mengurangi perlindungan terhadap hak yang telah diterbitkan justru tidak sejalan dengan tujuan pembentukan regulasi tersebut.

Dalam perspektif teori kepastian hukum, kepastian tidak hanya berkaitan dengan kepastian norma (*normative certainty*), tetapi juga mencakup kepastian tindakan administrasi (*administrative certainty*). Negara tidak cukup hanya menyediakan peraturan yang jelas, tetapi juga harus menerapkan peraturan tersebut secara konsisten sehingga masyarakat dapat memperkirakan akibat hukum dari setiap tindakan administrasi yang dilakukan oleh pemerintah. Konsistensi inilah yang menjadi inti perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan dalam sistem hukum pertanahan Indonesia.

Apabila dikaji melalui teori perlindungan hukum Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum terhadap pemegang Hak Guna Bangunan sesungguhnya telah lahir sejak negara menerbitkan keputusan pemberian hak atas tanah. Keputusan pemberian Hak Guna Bangunan bukan hanya merupakan tindakan administrasi yang bersifat formal, melainkan juga merupakan bentuk pengakuan negara terhadap adanya hubungan hukum antara pemegang hak dengan objek tanah yang bersangkutan. Sejak keputusan tersebut diterbitkan, negara mempunyai kewajiban untuk

menjamin agar hubungan hukum yang telah dibentuk melalui tindakan administrasi tersebut memperoleh perlindungan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Konsekuensi dari lahirnya hubungan hukum tersebut adalah setiap tindakan administrasi berikutnya harus memperhatikan keberadaan hak yang telah diberikan. Perlindungan hukum dalam konteks ini tidak berhenti pada penerbitan sertipikat Hak Guna Bangunan, tetapi berlanjut selama hubungan hukum antara negara dan pemegang hak masih berlangsung. Oleh karena itu, keberadaan mekanisme perpanjangan dan pembaruan Hak Guna Bangunan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 harus dipahami sebagai bentuk kesinambungan perlindungan hukum, bukan sebagai mekanisme yang membuka kemungkinan hilangnya perlindungan terhadap hak yang telah diterbitkan secara sah.

Dari perspektif teori kepastian hukum Gustav Radbruch, keadaan tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma hukum yang mengatur Hak Guna Bangunan, tetapi juga oleh konsistensi tindakan negara dalam menerapkan norma tersebut. Kepastian hukum baru benar-benar terwujud apabila masyarakat dapat memperkirakan bahwa tindakan administrasi yang dilakukan oleh negara akan tetap menghormati akibat hukum yang telah lahir dari keputusan administrasi sebelumnya. Sebaliknya, apabila perubahan prosedur administrasi menimbulkan perubahan terhadap kedudukan hak yang telah diterbitkan tanpa dasar hukum yang jelas, maka kepastian hukum yang menjadi tujuan hukum akan kehilangan maknanya.

Perubahan regulasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 membawa arah baru dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan. Politik hukum yang dibangun melalui Undang-Undang tersebut bertujuan menciptakan kemudahan berusaha, meningkatkan investasi, dan memperkuat kepastian hukum melalui penyederhanaan prosedur administrasi. Oleh karena itu, pengaturan mengenai Hak Pengelolaan dan Hak Guna Bangunan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tidak dapat dipisahkan dari tujuan pembentukan Undang-Undang Cipta Kerja yang menempatkan kepastian hukum sebagai salah satu instrumen pembangunan ekonomi nasional.

Apabila tujuan tersebut dijadikan dasar penafsiran, maka setiap ketentuan mengenai pembaruan Hak Guna Bangunan seharusnya dimaknai sebagai upaya memberikan kepastian terhadap keberlangsungan hubungan hukum antara negara dan pemegang hak. Persyaratan adanya persetujuan pemegang Hak Pengelolaan harus dipahami sebagai mekanisme koordinasi dalam pengelolaan tanah, bukan sebagai instrumen yang dapat menghilangkan hak yang telah diperoleh secara sah. Penafsiran yang berbeda justru berpotensi bertentangan dengan semangat pembentukan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 yang menghendaki adanya penyederhanaan prosedur dan peningkatan kepastian hukum dalam pelayanan pertanahan.

Teori perlindungan hukum dan teori kepastian hukum pada dasarnya mempunyai hubungan yang tidak dapat dipisahkan. Perlindungan hukum tidak akan tercapai apabila tidak didukung oleh kepastian hukum, sedangkan kepastian hukum tidak akan mempunyai arti apabila tidak memberikan perlindungan terhadap hak yang telah diperoleh masyarakat. Dalam perkara PT Indobuildco, kedua teori tersebut saling melengkapi dalam menilai tindakan negara terhadap Hak Guna Bangunan yang telah diterbitkan dan diperpanjang sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021.

Dari sudut pandang teori perlindungan hukum, negara berkewajiban memberikan perlindungan terhadap hak yang telah diterbitkan melalui mekanisme administrasi maupun penyelesaian sengketa. Sementara itu, teori kepastian hukum menuntut agar seluruh tindakan administrasi yang dilakukan setelahnya tetap konsisten dengan hubungan hukum yang telah lahir.

Dengan demikian, perlindungan hukum dan kepastian hukum tidak dapat dipahami sebagai dua konsep yang berdiri sendiri, melainkan sebagai dua prinsip yang harus berjalan secara bersamaan dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa Pertimbangan hukum hakim dalam Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Perlindungan hukum tidak hanya diberikan melalui mekanisme represif berupa penyelesaian sengketa di pengadilan, tetapi juga melalui perlindungan preventif sejak diterbitkannya keputusan pemberian dan perpanjangan Hak Guna Bangunan. Penerbitan dan perpanjangan hak tersebut menimbulkan kepercayaan yang sah (*legitimate expectation*) bagi pemegang hak bahwa negara akan bertindak secara konsisten terhadap hubungan hukum yang telah dibentuk melalui keputusan administrasi. Oleh karena itu, setiap perubahan kebijakan maupun perubahan peraturan perundang-undangan harus tetap memperhatikan hak yang telah diperoleh secara sah, sehingga kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegang Hak Guna Bangunan tetap terjamin dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan.

Berdasarkan kesimpulan tersebut penulis memberikan saran sebagai berikut:pemerintah, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, perlu perlu memperjelas pengaturan hubungan antara Hak Pengelolaan dan Hak Guna Bangunan, terutama terkait pembaruan HGB di atas tanah HPL, dengan menetapkan batas kewenangan, prosedur, dan perlindungan hak agar tercipta kepastian hukum dalam administrasi pertanahan. Terakhir, Pembentuk Peraturan Perundang-undangan, perlu mengembangkan pengaturan mengenai perlindungan *vested rights* dan *legitimate expectation* dalam hukum pertanahan untuk menciptakan keseimbangan antara kewenangan negara dan perlindungan hak keperdataan pemegang hak atas tanah, khususnya dalam sengketa HPL dan HGB.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2010). *Negara hukum Indonesia*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Hadjon, P. M. (2011). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Gadjah Mada University Press.

Harsono, B. (2008). *Hukum agraria Indonesia: Sejarah pembentukan undang-undang pokok agraria, isi dan pelaksanaannya*. Djambatan.

Ibrahim, J. (2006). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.

Indroharto. (2004). *Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara, Buku I*. Pustaka Sinar Harapan.

Marzuki, P. M. (2016). *Penelitian hukum*. Kencana Prenada Media Group.

Mertokusumo, S. (2007). *Mengenal hukum: Suatu pengantar*. Liberty.

Mertokusumo, S. (2009). *Penemuan hukum*. Liberty.

Nurjaya, I. N. (2013). Konflik agraria dan perlindungan hukum masyarakat. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 43(4).

Nurjaya, I. N. (n.d.). *Konflik agraria dan perlindungan hukum masyarakat*.

Radbruch, G. (1950). *Legal philosophy*. Oxford University Press.

Santoso, U. (2016). Kepastian hukum hak atas tanah dalam sistem hukum agraria nasional. *Jurnal Yuridika*, 31(2).

Santoso, U. (2017). *Hukum agraria dan hak-hak atas tanah*. Kencana.

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2014). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.

Stout, H. D. (1994). *De betekenissen van de wet*. W.E.J. Tjeenk Willink.
Sumardjono, M. S. W. (2001). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Kompas.
Sumardjono, M. S. W. (2010). Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi. *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, 17(3).
Harahap, M. Y. (2012). *Pembahasan permasalahan dan penerapan hukum acara perdata*. Sinar Grafika.
Ali, A. (2009). *Menguak teori hukum dan teori peradilan*. Kencana.
Rahardjo, S. (2014). *Ilmu hukum*. Citra Aditya Bakti.
Asshiddiqie, J. (2006). *Pengantar ilmu hukum tata negara*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
Hadjon, P. M. (1987). *Perlindungan hukum bagi rakyat di Indonesia*. Bina Ilmu.
Subekti, R. (2005). *Hukum perjanjian*. Intermasa.
Salim, H. S. (2017). *Hukum kontrak: Teori dan teknik penyusunan kontrak*. Sinar Grafika.
Khairandy, R. (2013). *Hukum perikatan: Doktrin dan perkembangannya di Indonesia*. FH UII Press.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.
Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.