



Status Hukum Tanah Bekas Hak Guna Bangunan yang Tidak Diperpanjang dalam Perspektif Pemanfaatan Aset Negara (Studi Kasus Lahan Pelabuhan Sofifi)

Risky Herduiva Pradana^{1*}, Husen Alting, Siti Barora Sinay¹

¹Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Khairun

*Corresponding Author's e-mail: riskyherduivapradana@gmail.com

Article History:

Received: January 20, 2026

Revised: February 19, 2026

Accepted: February 28, 2026

Keywords:

Building Use Right, State Land, State Assets, Legal Certainty, Sofifi Port

Abstract: This research aims to analyze the control of former Building Use Right (Hak Guna Bangunan/HGB) land owned by PT. Darko Modul & Timber whose term has expired and was not extended according to the Indonesian land law framework, as well as to examine the legal construction required to provide legal certainty over the status of such land so that it may be utilized as a State Asset (State-Owned Property), with a case study of the Sofifi Port land. This research employs an empirical legal research method with a qualitative approach. Empirical legal research is conducted to examine the implementation of law in practice (law in action) by analyzing how land law regulations and state asset management norms are applied in reality. The data used in this research consist of primary data obtained through interviews with relevant stakeholders and secondary data derived from laws and regulations, court decisions, legal doctrines, and related legal literature. The results of this research indicate that the expiration of the Building Use Right without extension results in the termination of the right by operation of law, and consequently, the land reverts to land directly controlled by the state. This legal consequence is further affirmed by the Decision of the Soasio District Court Number 16/Pdt.G/2025/PN Sos, which declares that the rights of PT. Darko Modul & Timber over the disputed land have been extinguished and that the former Building Use Right Land Number 01 of 1985 constitutes state land. However, although the court decision has provided normative and judicial legal certainty, legal certainty from the perspective of land administration law has not yet been fully realized, as it has not been followed by administrative actions in the form of state land designation and registration of the land as State-Owned Property. Therefore, an integrative legal construction through land administration and state asset management mechanisms is required to ensure that the utilization of the land for public purposes, particularly as the Sofifi Port, is supported by clear legal status and provides legal protection for all parties involved.

Copyright © 2026, The Author(s).

This is an open access article under the CC-BY-SA license



How to cite: Pradana, R. H., Alting, H., & Sinay, S. B. (2026). Status Hukum Tanah Bekas Hak Guna Bangunan yang Tidak Diperpanjang dalam Perspektif Pemanfaatan Aset Negara (Studi Kasus Lahan Pelabuhan Sofifi). *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah*, 5(2), 2151–2167. <https://doi.org/10.55681/sentri.v5i2.5729>

PENDAHULUAN

Tanah merupakan bagian dari sumber daya alam yang memiliki nilai strategis dalam kehidupan manusia dan pembangunan nasional. Selain menjadi tempat tinggal, tanah juga berfungsi sebagai lahan pertanian dan kawasan industri, menjadikannya sebagai objek vital yang harus dikelola secara bijaksana (Arifin, 2019). Oleh karena itu, pengelolaan tanah perlu ditopang oleh sistem hukum yang mampu memberikan kepastian serta perlindungan hukum kepada setiap pihak yang berkepentingan.

Dalam konteks Indonesia, sistem hukum pertanahan berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). UUPA menegaskan bahwa seluruh tanah dalam wilayah negara berada dalam penguasaan negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dalam Pasal 2 ayat (2), negara diberikan kewenangan untuk mengatur peruntukan, penggunaan, serta hubungan hukum antara orang dengan tanah, air, dan ruang angkasa baik dalam aspek penguasaan maupun perbuatan hukumnya (Bakri, 2007).

Secara yuridis, kewenangan negara dalam bidang pertanahan mencakup regulasi yang bersifat publik, khususnya dalam pengaturan penggunaan tanah dan hubungan hukumnya. Pasal 2 ayat (2) UUPA memberikan dasar hukum bagi negara untuk merumuskan kebijakan pertanahan yang menyangkut subjek hukum (individu atau badan hukum) dan objek hukum (tanah beserta ruang, air, dan sumber daya di dalamnya).

Boedi Harsono mengemukakan bahwa hak menguasai negara bukan berarti negara secara mutlak memiliki tanah, melainkan negara bertindak sebagai regulator atas tanah dalam kerangka hukum publik (Boedi Harsono, 2005). Muhammad Bakri pun menegaskan bahwa hak menguasai dalam UUPA memberikan kewenangan negara untuk mengatur dan mengelola, bukan untuk menguasai fisik sebagaimana hak pribadi. Dengan demikian, fungsi negara lebih bersifat pengaturan (regulatif) daripada kepemilikan langsung. Pemberian hak atas tanah kepada subjek hukum dilakukan melalui mekanisme yang diatur dalam Pasal 4 UUPA. Negara dapat memberikan hak kepada individu maupun badan hukum untuk memanfaatkan tanah dan bagian dari bumi, air, serta ruang angkasa secara terbatas sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Melalui kewenangan yang menyangkut peraturan yang mengatur hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah, Pasal 4 UUPA mengatur adanya macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan oleh negara kepada dan dimiliki oleh subjek hak, yakni “orang perseorangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum dengan kewenangan untuk mempergunakan tanah tersebut, termasuk juga tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan”.

Hak Guna Bangunan (selanjutnya disingkat HGB) merupakan salah satu hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UUPA, yaitu hak untuk mendirikan dan memiliki bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Ketentuan lebih lanjut mengenai HGB diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah, serta diperbarui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Peraturan terbaru ini membawa penyesuaian terhadap jangka waktu pemberian, perpanjangan, dan pembaruan HGB, termasuk mekanisme pengelolaan dan pendaftaran tanah oleh instansi pemerintah maupun badan hukum (Buitelaar & Sorel, 2010). HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang hingga 20 tahun. Apabila jangka waktu tersebut berakhir dan tidak diperpanjang, maka HGB hapus demi hukum, dan tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 40 huruf a UUPA.

Namun dalam praktik administrasi pertanahan, sering timbul ketidakjelasan faktual berkaitan status hukum tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang seperti tidak

adanya penetapan resmi (tanah negara atau tanah terlantar) sehingga dapat menimbulkan berbagai permasalahan, terutama ketika tanah tersebut dimanfaatkan oleh pihak lain tanpa alas hak yang sah. Hal ini dapat menimbulkan konflik hukum antara pihak yang memanfaatkan tanah tersebut dengan pihak yang memiliki kepentingan hukum atas tanah tersebut (Desinta et al., 2021).

Berlandaskan pada hukum tanah nasional, hak atas tanah yang telah berakhir dan tidak diperpanjang jangka waktu, maka hak atas tanah tersebut menjadi hapus, dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Dengan demikian, secara normatif status hukum tanah tersebut jelas, namun tanpa adanya penetapan administratif dari pemerintah yang menegaskan status tanah tersebut menimbulkan ketidakjelasan faktual dan berpotensi memicu sengketa terutama jika tanah tersebut telah dimanfaatkan oleh pihak lain. Teori kepastian hukum menekankan pentingnya adanya aturan hukum yang jelas dan dapat diprediksi untuk menjamin hak-hak individu dan mencegah terjadinya konflik. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum atas status tanah sangat penting untuk mendorong investasi dan pembangunan.

Berdasarkan data Kantor Agraria Kabupaten Halmahera Tengah, pada tanggal 17 Juni 1985 diterbitkan Buku Tanah Hak Guna Bangunan (HGB) Nomor 01/Sofifi atas nama PT. Darco & Modul Timber seluas 160.626 m², berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Maluku Nomor 03/BKPMD/MAL/HGB/VI/1985 tertanggal 12 Juni 1985. Tanah tersebut berasal dari Tanah Negara (bekas Swapraja) dan diperuntukkan bagi kegiatan industri (Elsura & Lubis, 2024). Dengan demikian, pemberian hak ini merupakan transformasi tanah negara menjadi hak atas tanah privat yang memiliki jangka waktu pemanfaatan terbatas selama 20 tahun, berakhir pada 12 Juli 2005.

Dalam perjalanannya, tanah tersebut kemudian dijadikan jaminan kredit (hipotek) di Bank Bumi Daya Cabang Ambon, masing-masing dengan nilai Rp 2,58 miliar (Hipotek II, 10 Desember 1987) dan Rp 1,91 miliar (Hipotek III, 15 Januari 1990), dengan total pembebanan senilai Rp 4,5 miliar. Namun, fasilitas kredit tersebut mengalami kemacetan sejak 1997, dan hingga kini tidak pernah dihapuskan (*roya*) oleh PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk sebagai penerus hukum Bank Bumi Daya.

Sejak tahun 1999, kegiatan operasional PT. Darco & Modul Timber terhenti total akibat kerusakan sosial dan perubahan regulasi industri. Sementara itu, pada 11 Oktober 2002, Pemerintah Provinsi Maluku Utara melalui Surat Nomor 050/1331/2002 kepada Direktur Jenderal Perhubungan Laut menyatakan kesanggupan menyediakan lahan seluas 6 hektar di eks-lokasi PT. Darco & Modul Timber untuk pembangunan Dermaga Laut Sofifi, dengan total kebutuhan lahan sekitar 15 hektar.

Berdasarkan hasil survei teknis oleh tim Departemen Perhubungan (3 September 2002), lokasi tersebut dinilai paling layak secara teknis dan keselamatan pelayaran. Sejak itu, pembangunan Pelabuhan Sofifi dilaksanakan bertahap, antara lain pembangunan dermaga awal (2003), gedung kantor (2007), serta fasilitas pelabuhan skala besar (2011–2013). Tanpa adanya penetapan resmi status tanah sebagai tanah negara atau barang milik negara (BMN), pemerintah tetap memanfaatkan sebagian lahan tersebut untuk kepentingan publik.

Salah satu kasus yang mencerminkan permasalahan ini adalah pemanfaatan lahan bekas HGB PT. Darko Modul & Timber di Sofifi oleh Pemerintah Pusat melalui Kementerian Perhubungan, khususnya Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) Kelas III Sofifi, sebagai pelabuhan. Pemanfaatan tersebut dilakukan tanpa alas hak yang

definitif, baik berupa penetapan resmi sebagai tanah negara maupun pencatatan sebagai barang milik negara. Meskipun lahan tersebut digunakan untuk kepentingan umum, ketidakjelasan status hukumnya menimbulkan persoalan kepastian hukum dan perlindungan hak atas tanah, serta berpotensi menimbulkan sengketa di masa depan.

Dalam kasus lahan bekas HGB yang tidak diperpanjang dan dimanfaatkan oleh negara tanpa alas hak yang sah, terjadi kesenjangan antara teori dan praktik. Meskipun secara teori tanah tersebut kembali menjadi tanah negara, dalam praktiknya tidak ada penetapan resmi yang mengatur status hukum tanah tersebut. Kesenjangan ini menimbulkan ketidakpastian hukum yang dapat menghambat pemanfaatan aset negara secara optimal. Tanpa kepastian hukum, pemerintah menghadapi risiko hukum dalam memanfaatkan tanah tersebut untuk kepentingan umum, seperti pembangunan pelabuhan.

Selain itu, ketidakjelasan status hukum tanah juga dapat dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengklaim hak atas tanah tersebut, yang dapat menimbulkan konflik dan sengketa hukum. Hal ini menunjukkan pentingnya penetapan status hukum yang jelas atas tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang. Dalam upaya memberikan kepastian hukum, pemerintah perlu menetapkan status hukum tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang melalui mekanisme yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Penetapan ini penting untuk menghindari konflik dan memberikan dasar hukum yang kuat bagi pemanfaatan tanah tersebut. Salah satu mekanisme yang dapat digunakan adalah melalui penetapan tanah terlantar sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang Penertiban Kawasan dan Tanah Terlantar selanjutnya disebut PP Nomor 20 Tahun 2021) yang mencabut Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2010). Melalui mekanisme ini, pemerintah dapat menetapkan tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang sebagai tanah terlantar dan mengatur pemanfaatannya. Namun, dalam praktiknya, penetapan tanah terlantar sering menghadapi berbagai kendala, seperti kurangnya data yang akurat dan koordinasi antar instansi yang kurang efektif. Hal ini menyebabkan proses penetapan tanah terlantar berjalan lambat dan tidak efektif dalam memberikan kepastian hukum (Griffiths, 1986).

Dalam kasus lahan bekas HGB PT. Darko Modul & Timber, tanah tersebut sempat dijadikan jaminan kredit ke bank dan dibebani hipotek. Meskipun masa berlaku HGB telah habis, tidak ada upaya dari kreditur atau debitur untuk memperpanjang atau menyelesaikan haknya, sehingga timbul kekosongan hukum atas status jaminan tersebut. Hak tanggungan, sebagaimana diatur dalam UU No. 4 Tahun 1996, hapus apabila hak atas tanah yang menjadi objek jaminan hapus. Namun dalam praktik, pencoretan hak tanggungan dari buku tanah memerlukan proses administratif yang tidak terjadi secara otomatis, sehingga sering kali masih terdaftar walau hak dasarnya telah hapus (Ismaya, 2023).

Ketidakjelasan status hukum tanah yang masih dibebani hak tanggungan padahal HGB-nya sudah berakhir memperumit proses pemanfaatan oleh negara. Dalam hal ini, negara menjadi tidak memiliki dasar hukum kuat untuk melakukan pembangunan atau pendaftaran sebagai aset negara (BMN). Dalam konteks pelabuhan Sofifi, tanah eks-HGB yang telah digunakan untuk kepentingan publik sejak awal 2000-an tetap tidak memiliki alas hak hingga saat ini. Keberadaan pelabuhan sebagai infrastruktur vital justru semakin memperkuat urgensi penyelesaian status hukum tanah tersebut agar pembangunan tidak terhambat.

Diketahui, tanah bekas HGB PT. Darko Modul & Timber tersebut memiliki luas 160.626 m² sebagaimana tercatat dalam Sertifikat HGB No. 01/HGB/1985. Dari total

luas tersebut, bagian seluas 40.000 m² saat ini dikuasai dan digunakan oleh Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) Kelas III Sofifi sebagai area operasional pelabuhan. Fakta mengenai perbedaan antara luas lahan keseluruhan dengan yang dimanfaatkan oleh pelabuhan ini semakin menegaskan adanya kebutuhan mendesak untuk penetapan status hukum yang jelas, agar tidak menimbulkan klaim tumpang tindih baik oleh negara maupun pihak ketiga (Lumban Batu & Esther, 2025).

Permasalahan ini menunjukkan perlunya kerangka hukum yang lebih progresif dalam menyelesaikan transisi dari tanah eks-HGB ke penguasaan negara secara sah. Tanpa mekanisme hukum yang adaptif dan integratif, pemanfaatan aset negara akan terus terbentur pada persoalan administratif dan yuridis.

Hingga kini belum tersedia mekanisme baku atau prosedur teknis yang spesifik untuk menangani kasus tanah bekas HGB yang sudah hapus dan digunakan oleh negara tanpa alas hak. Hal ini memperlihatkan adanya *regulatory gap* dalam hukum pertanahan dan pengelolaan aset negara, sehingga mendorong dilakukannya penelitian berjudul “Status Hukum Tanah Bekas Hak Guna Bangunan Yang Tidak Diperpanjang Dalam Perspektif Pemanfaatan Aset Negara (Studi Kasus Lahan Pelabuhan Sofifi)”, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis status hukum tanah bekas HGB dalam kerangka pemanfaatan aset negara, dengan studi kasus Pelabuhan Sofifi sehingga dalam mendorong terwujudnya perlindungan hukum bagi para pihak (Mamonto et al., 2025).

LANDASAN TEORI

Landasan teori dalam kajian hukum pertanahan berangkat dari konsepsi **hak menguasai negara** sebagai manifestasi kedaulatan publik atas sumber daya agraria. Konsep ini menempatkan negara sebagai pemegang kewenangan untuk mengatur, mengurus, dan mengawasi pemanfaatan tanah demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Bakri, 2007). Dalam kerangka hukum agraria nasional, penguasaan tersebut tidak identik dengan kepemilikan privat, melainkan fungsi publik yang membatasi sekaligus mengarahkan distribusi hak atas tanah (Boedi Harsono, 2005). Kebijakan pertanahan kemudian dipahami sebagai instrumen normatif yang harus menjembatani kepentingan negara dan hak individual, sehingga regulasi dan implementasi berjalan selaras dalam menjamin kepastian hukum (Maria, 2001; Santoso, 2010).

Secara filosofis, legitimasi pengaturan pertanahan tidak terlepas dari teori keadilan dan kepastian hukum. Perspektif nilai hukum menempatkan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan sebagai tiga pilar yang harus diintegrasikan dalam setiap produk legislasi (Radbruch, 2006). Dalam konteks administrasi pertanahan, kepastian hukum menjadi elemen sentral untuk mencegah sengketa dan disharmoni regulasi (Suwandi, 2022). Pendekatan pluralisme hukum juga relevan untuk menjelaskan dinamika interaksi antara norma negara dan praktik sosial dalam pengelolaan tanah (Griffiths, 1986), sehingga reformasi administrasi pertanahan perlu diarahkan pada sistem yang responsif dan akuntabel (Arifin, 2019; Pratomo, 2021).

Pada tataran implementatif, teori pengelolaan hak atas tanah berkaitan erat dengan mekanisme pendaftaran, pengalihan hak, serta penyelesaian sengketa. Kepastian status hak melalui pendaftaran menjadi prasyarat perlindungan hukum bagi pemegang hak (Santoso, 2010). Perkembangan regulasi mutakhir menunjukkan adanya rekonstruksi kebijakan terkait hak pengelolaan dan konversi hak guna bangunan, yang bertujuan meningkatkan efektivitas pemanfaatan tanah (Ismaya, 2023; Elsur & Lubis, 2024). Di sisi lain, penyelesaian sengketa melalui mediasi dan peradilan menegaskan pentingnya

mekanisme alternatif dalam menjaga stabilitas sosial dan legalitas penguasaan tanah (Rasyid, 2024; Wibowo, 2023). Dengan demikian, landasan teori hukum pertanahan bertumpu pada integrasi antara legitimasi normatif negara, prinsip kepastian dan keadilan, serta efektivitas implementasi kebijakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum empiris yang menggunakan pendekatan kualitatif, bertujuan untuk menelaah perilaku manusia berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh melalui wawancara dan observasi langsung, serta melalui peninggalan fisik atau arsip. Pendekatan kualitatif digunakan untuk memperoleh pemahaman lebih mendalam mengenai fenomena yang diamati, menggali makna di balik perilaku, karena metode ini erat kaitannya dengan realitas sosial dan tingkah laku manusia. Data yang dikumpulkan bersifat kualitatif, dinyatakan dalam bentuk kata, kalimat, sketsa, atau gambar, dan berasal dari data primer maupun sekunder. Data primer diperoleh langsung melalui wawancara lapangan dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui terkait pemindahan hak atas tanah, menggunakan wawancara bebas terpimpin yang memungkinkan fleksibilitas pertanyaan sesuai situasi wawancara. Data sekunder mencakup bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan yang mengikat), bahan hukum sekunder (pendapat para ahli dan literatur yang menjelaskan bahan hukum primer), dan bahan hukum tersier (kamus hukum, ensiklopedia, internet, dan sumber lainnya). Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan penelitian lapangan di Pelabuhan Sofifi, Maluku Utara, dengan wawancara terstruktur terhadap pihak terkait. Populasi penelitian mencakup seluruh warga dan petugas pelabuhan di Sofifi, sementara sampel ditentukan melalui purposive sampling, fokus pada entitas dan individu yang terkait langsung dengan kasus, seperti PT. Darko Modul & Timber, PT. Bank Mandiri (Persero), Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas III Sofifi, pengklaim tanah, serta masyarakat pengguna tanah tersebut. Analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan menguraikan dan menafsirkan data secara sistematis untuk menemukan pola dan makna hukum, khususnya terkait kepastian hukum status tanah bekas Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Darko Modul & Timber dan implikasinya terhadap pemanfaatan sebagai aset negara dalam operasional Pelabuhan Sofifi. Bahan hukum dianalisis melalui inventarisasi dan sistematisasi peraturan perundang-undangan dan sumber hukum terkait, kemudian menafsirkan norma-norma dengan pendekatan aksiomatik dan hermeneutik berdasarkan asas hukum dan hukum positif, dengan tujuan tidak hanya menjelaskan, tetapi juga menganalisis isi dan struktur hukum yang berlaku.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Penguasaan Tanah Bekas Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Darko Modul & Timber Yang Telah Berakhir Jangka Waktunya Dan Tidak Diperpanjang Menurut Kerangka Hukum Pertanahan

Kerangka Yuridis Hapusnya HGB dan Status Tanah Menurut Hukum Pertanahan di Indonesia

Sistem hukum pertanahan Indonesia dibangun atas prinsip bahwa negara memegang kewenangan tertinggi terhadap seluruh tanah dalam wilayah Republik Indonesia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 2 UUPA. Hak Menguasai Negara (HMN) bukanlah konsep kepemilikan mutlak, melainkan mandat publik untuk mengatur, merencanakan, dan mendistribusikan pemanfaatan tanah bagi sebesar-besarnya

kemakmuran rakyat. Doktrin ini menjadi dasar dalam memahami bagaimana tanah berstatus Hak Guna Bangunan (HGB) beralih kembali kepada negara setelah berakhir masa berlakunya. (Bakri, M. *Hak Menguasai Negara*, UB Press, 2011).

Hak Guna Bangunan merupakan salah satu hak atas tanah yang diberikan oleh negara kepada perorangan atau badan hukum untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya sendiri. Ketentuan mengenai HGB diatur dalam Pasal 35–40 UUPA dan secara teknis diperinci kembali dalam PP No. 40 Tahun 1996. Secara normatif, HGB diberikan dengan jangka waktu terbatas sehingga keberadaannya bersifat *temporary land tenure*. Konsekuensinya, ketika masa berlakunya berakhir, hak tersebut otomatis hapus demi hukum tanpa memerlukan tindakan administratif tambahan. (Harsono, B. *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, 2008).

Konsep hapusnya hak atas tanah juga ditegaskan lebih lanjut dalam PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Peraturan ini menyegarkan kembali struktur pengaturan pertanahan dengan menegaskan bahwa hak atas tanah yang tidak diperpanjang atau diperbaharui kembali menjadi tanah dengan status dikuasai langsung oleh negara. Dengan demikian, setelah HGB berakhir, tanah tersebut tidak lagi memiliki subjek hak privat, kecuali ditetapkan kembali melalui pemberian hak baru oleh negara. (Santoso, U. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenadamedia, 2012).

Doktrin agraria nasional memandang berakhirnya HGB sebagai *reversion of title*, yaitu kembalinya tanah kepada negara sebagai pemegang kekuasaan publik. Konsep ini didasarkan pada sifat HGB yang bersifat derivatif karena diberikan oleh negara dan tidak melekat secara turun-temurun. Oleh karena itu, tidak ada hak residual yang melekat pada pemegang HGB setelah hak tersebut berakhir. Pengaturan ini menghindarkan terjadinya penguasaan tanah berkepanjangan oleh pihak privat tanpa mekanisme kontrol negara. (Parlindungan, A.P. *Komentar atas UUPA*, Mandar Maju, 1994).

Kerangka yuridis mengenai hapusnya HGB menunjukkan bahwa secara normatif negara memiliki landasan hukum yang kuat untuk menguasai kembali tanah tersebut. Namun, kekuatan hukum ini harus diikuti dengan tindakan administratif dan penetapan status tanah yang eksplisit agar tercipta kepastian hukum bagi seluruh pihak. Kerangka inilah yang menjadi dasar analisis terhadap kasus tanah eks-HGB PT. Darko Modul & Timber, yang penguasaan dan status hukumnya mengalami ketidaksinambungan antara norma dan praktik. (Jurnal Arena Hukum, Vol. 15 No. 1, 2022).

Penguasaan Tanah Eks-HGB PT. Darko Modul & Timber Berdasarkan Fakta Yuridis dan Empiris

Penguasaan tanah eks-HGB PT. Darko Modul & Timber tidak dapat dilepaskan dari sejarah pemberian Hak Guna Bangunan No. 01/Sofifi Tahun 1985 yang diberikan oleh negara berdasarkan SK Gubernur Maluku No. 03/BKPM/D/MAL/HGB/VI/1985. Berdasarkan wawancara dengan Kantor Pertanahan Kota Tidore Kepulauan, ditetapkan bahwa tanah tersebut berasal dari tanah negara bekas swapraja dengan luas 160.626 m² berdasarkan Surat Ukur 579/HT/1985. Fakta yuridis ini menjadi dasar bahwa asal-usul tanah adalah tanah negara sehingga hubungan hukum privat terhadap tanah tersebut hanya muncul setelah HGB diberikan tahun 1985.

Menurut hasil wawancara dengan BPN, HGB tersebut berakhir secara resmi pada 12 Juli 2005 dan tidak pernah diajukan permohonan perpanjangan oleh PT. Darco Modul & Timber. BPN menegaskan bahwa berdasarkan Pasal 40 huruf a UUPA dan Pasal 24 PP

40/1996, HGB tersebut hapus demi hukum sehingga setelah tanggal tersebut tanah seharusnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Namun, tidak ada penetapan administrasi berupa “Penetapan Tanah Negara” yang diterbitkan hingga saat ini, menyebabkan kekosongan status dalam pendaftaran tanah (Maria, 2001).

Pada tingkat empiris, PT. Darco Modul & Timber masih merasa memiliki hubungan keperdataan dengan tanah tersebut. Dalam wawancara, mereka menyampaikan bahwa tanah tersebut bukan hanya berasal dari pemberian HGB, tetapi sebagian juga dibeli dari masyarakat sebelum diterbitkannya HGB. Argumen ini digunakan sebagai dasar bahwa secara moral dan historis mereka tetap memiliki keterikatan dengan tanah, meskipun secara hukum telah beralih kembali menjadi tanah negara (Maria, 2004).

PT. Darco juga menjelaskan bahwa tanah tersebut dahulu dijadikan jaminan kredit di Bank Bumi Daya (kini Bank Mandiri) melalui pembebanan hipotek tahun 1987 dan 1990 dengan total nilai Rp 4,5 miliar. Fakta ini selaras dengan data yuridis dalam Buku Tanah yang menunjukkan Hipotek II dan III terdaftar pada bidang tersebut. Sejak tahun 1997, kredit perusahaan dikategorikan macet dan tidak pernah diselesaikan hingga kini, sehingga Bank Mandiri tetap mencatat tanah tersebut sebagai objek jaminan.

BPN dalam wawancara menegaskan bahwa secara normatif, hak tanggungan (hipotek) seharusnya hapus karena hak atas tanahnya telah hapus. Namun, hapusnya hak secara materiil berbeda dengan hapus secara administratif. Karena tidak ada permohonan roya dari bank dan tidak ada penetapan tanah negara dari BPN, maka bangunan administrasi pertanahan masih menunjukkan catatan hipotek aktif. Ketidaksinkronan ini menyebabkan tanah berada dalam kondisi “deadlock administratif”

Hasil wawancara dengan Bank Mandiri menunjukkan bahwa bank masih menganggap tanah tersebut sebagai aset jaminan yang belum dapat dihapus karena kredit macet dan tidak ada penyelesaian dari pihak debitur. Bank juga belum melakukan upaya eksekusi karena HGB telah berakhir, sehingga objek jaminan secara yuridis tidak lagi dapat dieksekusi melalui mekanisme lelang. Bank mengaku sedang menunggu kebijakan pemerintah atau penyelesaian dari Kejaksaan Negeri Tidore yang sebelumnya telah memberikan legal opinion terkait potensi pengadaan tanah (Moniaga, 2017).

Selain klaim dari PT. Darco dan Bank Mandiri, terdapat pula klaim dari individu bernama Ibu Aminah Muhammad berdasarkan hasil wawancara lapangan. Ia mendirikan bangunan semi permanen di sebagian lokasi eks-HGB dan menyatakan bahwa tanah tersebut merupakan warisan orang tuanya. Ia menunjukkan bukti pengukuran tahun 1977–1978 yang dilakukan oleh camat setempat sebagai dasar klaim tersebut. Namun, BPN menegaskan bahwa bukti itu tidak memiliki kekuatan sebagai tanda bukti hak karena tidak pernah dikonversi menjadi hak formal sebelum HGB terbit tahun 1985.

Klaim masyarakat ini menunjukkan fenomena umum dalam sengketa agraria Indonesia: tumpang tindih antara bukti penguasaan adat atau bukti informal dengan data formal dalam pendaftaran tanah. Walaupun secara hukum tanah tersebut tercatat sebagai tanah negara sebelum menjadi HGB, masyarakat sering meyakini bahwa dokumen pengukuran oleh aparat desa merupakan dasar kepemilikan. Konflik persepsi ini menjadi pemicu sengketa di lapangan.

Di lokasi tanah eks-HGB juga terdapat masyarakat yang menggunakan sebagian area sebagai tempat berjualan tanpa izin formal. Berdasarkan wawancara, sebagian masyarakat telah menggunakan lokasi tersebut sejak lama tanpa mengetahui status tanah atau pemilik resminya. Mereka menganggap tanah itu sebagai “tanah bebas” karena tidak ada

penertiban dari pemerintah (Pratomo, 2021). Hal ini memperkuat gambaran bahwa ketiadaan penetapan negara atas tanah memicu penguasaan liar (Muchsin, 2022).

Pada sisi lain, Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan (UPP) Kelas III Sofifi telah menggunakan sebagian tanah seluas ± 40.000 m² untuk kepentingan operasional pelabuhan sejak awal 2000-an. Dalam wawancara, UPP menegaskan bahwa penggunaan tanah ini dilakukan berdasarkan kebijakan pemerintah pusat karena pelabuhan merupakan objek vital negara. Namun UPP mengakui bahwa tanah tersebut belum memiliki alas hak yang sah atas nama pemerintah dan belum dicatat sebagai Barang Milik Negara (BMN).

UPP juga menjelaskan bahwa pembangunan fasilitas pelabuhan, seperti dermaga, trestle, terminal, gudang, dan kantor, dilakukan menggunakan APBN sejak tahun 2003. Namun, karena tanah tidak memiliki sertifikat BMN, pengamanan aset negara menjadi lemah. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) beberapa kali memberikan catatan agar tanah tersebut segera disertifikatkan, tetapi prosesnya tidak dapat dilakukan karena status tanah belum ditetapkan sebagai tanah negara (Radbruch, 2006).

Penguasaan tanah eks-HGB PT. Darco Modul & Timber berada dalam kondisi tidak pasti akibat dua faktor utama: (1) hapusnya HGB secara hukum tidak diikuti penetapan tanah negara; dan (2) munculnya klaim-klaim keperdataan yang tidak sejalan dengan sistem hukum pertanahan. Situasi ini menciptakan ketidakharmonisan antara penguasaan normatif dan faktual, sehingga memerlukan analisis yuridis lebih mendalam yang akan dibahas dalam sub-bab berikutnya.

Analisis Yuridis Penguasaan Tanah Eks-HGB PT. Darco Modul & Timber: Hubungan antara Norma dan Fakta

Analisis terhadap penguasaan tanah eks-HGB PT. Darco Modul & Timber memerlukan pendekatan yang menghubungkan ketentuan normatif dalam hukum pertanahan dengan kondisi empiris di lapangan. Norma hukum memberikan kerangka tegas bahwa HGB bersifat sementara dan hapus ketika masa berlakunya berakhir. Namun, fakta menunjukkan adanya klaim dari berbagai pihak yang mempertahankan hubungan keperdataan dengan tanah tersebut (Rasyid, 2024). Ketidaksinkronan antara norma dan fakta inilah yang menjadi inti permasalahan kepastian hukum pada kasus Sofifi (Rahayu et al., 2023).

Secara normatif, Pasal 40 huruf a UUPA dan Pasal 24 PP 40/1996 menegaskan bahwa HGB hapus karena jangka waktu berakhir. Dengan hapusnya hak, tanah itu kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Prinsip *reversion of title* merupakan bagian integral dari sistem hukum pertanahan nasional. Namun, fakta empiris menunjukkan bahwa PT. Darco tetap merasa memiliki tanah tersebut karena sejarah pembelian sebelum kebutuhan HGB, sehingga menciptakan ruang diskusi hukum mengenai validitas klaim tersebut.

Apabila diuji berdasarkan doktrin agraria, klaim PT. Darco yang mendasarkan diri pada pembelian tanah dari masyarakat sebelum 1985 tidak dapat dipertahankan karena tanah tersebut berstatus tanah negara bekas swapraja. Tanah negara tidak dapat diperjualbelikan, sehingga transaksi tersebut tidak memiliki kekuatan hukum. Dengan demikian, satu-satunya dasar hak bagi PT. Darco hanyalah HGB yang diberikan melalui SK Gubernur. Ketika hak tersebut berakhir, tidak ada lagi hubungan hukum yang tersisa.

Namun secara empiris, masyarakat sering kali memandang transaksi adat atau jual beli informal sebagai sumber hak. Fenomena ini tercermin dalam klaim Ibu Aminah Muhammad yang mengacu pada bukti pengukuran camat tahun 1977–1978. Walaupun

bukti tersebut bukan tanda bukti hak, dalam perspektif sosiologis, bukti itu dianggap legitimasi sejarah penguasaan keluarga. Perbedaan persepsi ini menunjukkan jurang antara hukum formal dan pemahaman masyarakat lokal (Santoso, 2010).

Klaim masyarakat seperti ini merupakan bagian dari problem klasik agraria di Indonesia, di mana bukti-bukti informal digunakan untuk menegaskan penguasaan adat. Namun, konversi hak adat menjadi hak atas tanah formal harus melalui mekanisme administrasi pertanahan. Karena tanah asal telah dikualifikasikan sebagai tanah negara sebelum pemberian HGB, klaim waris atau adat pasca-HGB berakhir tidak dapat memperoleh legal standing.

Konflik antara norma dan praktik juga terlihat dalam posisi Bank Mandiri. Secara yuridis, hak tanggungan hapus apabila hak atas tanah hapus, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 UU Hak Tanggungan. Artinya, setelah HGB berakhir tahun 2005, hak tanggungan seharusnya tidak lagi melekat. Namun secara administratif, BPN tidak dapat melakukan roya tanpa permohonan dari bank, sementara bank menolak mengajukan roya karena kredit masih macet. (Sutedi, 2011).

Hal ini menunjukkan adanya perbedaan antara *hapus materiil* dan *hapus administratif*. Secara hukum, hipotek tidak lagi berlaku, tetapi dalam administrasi pertanahan tetap tercatat aktif. Kondisi ini menciptakan hambatan struktural karena negara tidak dapat mencatat tanah tersebut sebagai tanah negara selama catatan hak tanggungan masih melekat. (Jurnal Arena Hukum, 2022).

Dengan mempertimbangkan seluruh temuan normatif dan empiris, dapat disimpulkan bahwa penguasaan tanah eks-HGB PT. Darco Modul & Timber bersifat tumpang tindih karena absennya tindakan administratif negara. Ketidakhadiran keputusan negara menjadi akar masalah yang memicu klaim privat, klaim masyarakat, dan bahkan kebingungan instansi pemerintah. Oleh karena itu, secara yuridis diperlukan tindakan korektif berupa penetapan tanah negara berdasarkan PP 18/2021 sebagai titik awal penyelesaian. Setelah status tanah dinyatakan resmi sebagai tanah negara, seluruh klaim privat akan gugur, catatan hipotek dapat dihapus, dan negara dapat melanjutkan proses sertifikasi BMN atau pemberian HPL. Ini merupakan satu-satunya langkah untuk mengembalikan kepastian hukum penguasaan tanah eks-HGB tersebut. (Harsono, 2008; Santoso, 2012).

Analisis Putusan Pengadilan Negeri Soasio Nomor 16/Pdt.G/2025/PN Sos

Perkara yang diputus oleh Pengadilan Negeri Soasio dalam Putusan Nomor 16/Pdt.G/2025/PN Sos merupakan contoh konkret sengketa pertanahan yang bersumber dari berakhirnya Hak Guna Bangunan tanpa perpanjangan, disertai dengan klaim lanjutan oleh pemegang hak lama dan pihak-pihak lain. Sengketa ini menjadi relevan untuk dianalisis karena menyangkut tanah eks HGB yang secara normatif telah hapus, tetapi secara faktual belum ditindaklanjuti melalui mekanisme administrasi pertanahan, sehingga membuka ruang konflik dan ketidakpastian hukum.

Dalam hukum agraria nasional, hapusnya hak atas tanah karena berakhirnya jangka waktu merupakan peristiwa hukum yang bersifat otomatis (*demi hukum*), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 40 huruf a UUPA. Namun, meskipun secara normatif hak tersebut hapus, dalam praktik sering kali masih terdapat klaim penguasaan, pemanfaatan, bahkan pengalihan secara faktual oleh pihak yang haknya telah berakhir. Kondisi inilah yang menjadi latar belakang utama timbulnya sengketa dalam perkara eks HGB PT. Darko & Modul Timber (Yamin, 2012).

Dari sisi duduk perkara, dapat dipahami bahwa PT. Darko & Modul Timber merupakan pemegang HGB Nomor 01 Tahun 1985 atas tanah seluas 160.626 m² yang berasal dari Tanah Negara bekas Swapraja dan diperuntukkan bagi kegiatan industri. HGB tersebut diberikan dengan jangka waktu tertentu dan berakhir pada tahun 2005 tanpa adanya permohonan perpanjangan atau pembaruan hak. Meskipun demikian, setelah berakhirnya HGB, tidak terdapat penetapan administratif yang secara tegas menyatakan tanah tersebut sebagai tanah negara yang dikuasai langsung oleh negara.

Situasi ini semakin kompleks ketika tanah eks HGB tersebut sebelumnya dibebani hipotek sebagai jaminan kredit kepada Bank Bumi Daya yang kemudian beralih kepada PT. Bank Mandiri (Persero) Tbk. Kredit yang mengalami kemacetan tidak pernah diselesaikan hingga hapusnya HGB, sehingga secara administratif hak jaminan masih tercatat meskipun secara hukum hak atas tanahnya telah hapus. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketidaksinkronan antara hukum jaminan kebendaan dan hukum pertanahan. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagian tanah eks HGB tersebut dimanfaatkan oleh negara untuk kepentingan umum, yaitu pembangunan dan operasional Pelabuhan Sofifi oleh Kementerian Perhubungan melalui Kantor Unit Penyelenggara Pelabuhan Kelas III Sofifi. Pemanfaatan ini dilakukan tanpa alas hak yang definitif berupa penetapan tanah negara atau pencatatan sebagai barang milik negara. Di sisi lain, muncul pula klaim dari pihak perorangan yang mengaku sebagai ahli waris atas sebagian bidang tanah tersebut, sehingga sengketa menjadi semakin multidimensional.

Penelitian ini memanfaatkan putusan tersebut sebagai pijakan untuk mengkaji lebih jauh bagaimana seharusnya negara menjalankan kewenangan penguasaannya secara sah, tertib, dan berkeadilan. Dengan demikian, analisis putusan ini tidak hanya bersifat deskriptif, tetapi juga normatif-kritis, dengan tujuan memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum pertanahan nasional. Putusan Pengadilan Negeri Soasio pada akhirnya menjadi bukti bahwa permasalahan tanah eks HGB bukan semata persoalan masa lalu, tetapi persoalan struktural yang membutuhkan solusi hukum berkelanjutan. Melalui analisis ini, tesis menegaskan bahwa kepastian hukum pertanahan harus dipahami sebagai satu kesatuan antara norma, putusan, dan tindakan administratif. Dengan demikian, meskipun Putusan Pengadilan Negeri Soasio Nomor 16/Pdt.G/2025/PN Sos telah menegaskan bahwa tanah eks Hak Guna Bangunan Nomor 01 Tahun 1985 merupakan tanah negara, namun putusan tersebut belum serta-merta mewujudkan kepastian hukum penguasaan tanah dalam perspektif hukum pertanahan, karena belum diikuti dengan tindakan administratif berupa penetapan tanah negara dan pencatatan sebagai barang milik negara.

Konstruksi Hukum Untuk Memberikan Kepastian Status Tanah Bekas HGB Yang Tidak Diperpanjang Agar Dapat Dimanfaatkan Sebagai Aset Negara (Barang Milik Negara)

Dasar Hukum Penetapan Status Tanah Eks-HGB menjadi Tanah Negara

Dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, keberadaan tanah sebagai objek hukum tidak hanya memiliki dimensi privat, tetapi juga dimensi publik yang luas karena tanah berfungsi sebagai modal utama pembangunan nasional yang berkaitan langsung dengan kepentingan masyarakat. Oleh karena itu, negara melalui UUPA menempatkan dirinya sebagai pemegang kewenangan tertinggi terhadap tanah dalam konteks pengaturan, peruntukan, dan distribusi pemanfaatannya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Ketentuan tersebut menjelaskan konsep *state control right* yang tidak

identik dengan konsep *state ownership*, melainkan sebagai *public trusteeship doctrine* di mana negara bertindak sebagai pengatur dan pengelola, bukan pemilik absolut. Dengan demikian, negara memiliki kewenangan untuk mengatur siklus hidup hak-hak atas tanah, termasuk berakhirnya hak tersebut dan pengambilalihan kembali menjadi tanah negara. Hal ini menjadi dasar filosofis dan yuridis bagi penataan tanah eks-HGB yang telah berakhir masa berlakunya.

Pemahaman mengenai penguasaan dan pengelolaan tanah negara diatur secara tegas dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, yang menyatakan bahwa hak menguasai dari negara meliputi kewenangan untuk: mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah; menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum yang mengenai tanah; serta menentukan dan mengatur hubungan hukum antara masyarakat dan tanah, air serta ruang angkasa. Ketentuan ini memberikan legitimasi bahwa negara memiliki otoritas untuk menarik kembali tanah yang telah diberikan haknya kepada subjek hukum tertentu setelah masa berlakunya selesai, termasuk HGB. Dengan demikian, tanah yang menjadi objek HGB bukan menjadi objek penguasaan privat yang permanen, tetapi bersifat temporal dan bersyarat, sehingga ketika syarat waktu tidak terpenuhi maka hak atas tanah tersebut hapus dan kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.

Secara normatif, ketentuan mengenai pengakhiran Hak Guna Bangunan diatur dalam Pasal 40 huruf a UUPA yang menyatakan bahwa HGB hapus apabila jangka waktunya berakhir. Ketentuan ini dipertegas kembali dalam Pasal 35 dan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang HGU, HGB, dan Hak Pakai atas Tanah yang menyebutkan bahwa HGB diberikan untuk jangka waktu paling lama 30 tahun, dapat diperpanjang selama 20 tahun, dan setelah itu dapat diperbaharui kembali untuk jangka waktu 30 tahun. Namun apabila jangka waktu tersebut telah berakhir dan pemegang hak tidak mengajukan permohonan perpanjangan atau pembaharuan, maka HGB hapus dan tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Oleh karena itu, sejak saat berakhirnya masa HGB tanpa perpanjangan, kedudukan hukum tanah tersebut secara normatif telah berada dalam penguasaan negara.

Dalam konteks penataan tanah eks-HGB, PP 18 Tahun 2021 memberikan wadah hukum penting melalui mekanisme penetapan tanah negara dan pemberian Hak Pengelolaan (HPL). HPL memiliki peran strategis sebagai instrumen manajemen aset publik yang memberikan fleksibilitas pengelolaan tanah sesuai kebutuhan pembangunan nasional, termasuk sektor transportasi laut sebagai sektor strategis negara dalam pengembangan wilayah kepulauan seperti Maluku Utara. HPL tidak hanya berfungsi sebagai alas hak administratif tetapi juga menjadi mekanisme kelembagaan yang menghubungkan reformasi agraria dengan tata kelola aset negara. Dengan demikian, status HPL memberikan legitimasi yuridis bahwa tanah tersebut merupakan aset negara yang digunakan untuk kepentingan publik, sekaligus menghilangkan potensi dualisme penguasaan tanah antara negara dan pihak swasta.

Dengan menggunakan pendekatan normatif sosiologis, dapat dilihat bahwa penetapan formal status tanah eks-HGB bukan sekadar prosedur administratif, tetapi juga instrumen untuk meredam potensi sengketa dan memulihkan legitimasi negara dalam penguasaan tanah. Penyelesaian yang tidak jelas memperpanjang ketidakpastian hukum dan memicu konflik horizontal antar masyarakat serta konflik vertikal antara masyarakat dengan negara. Dalam perspektif teori kemanfaatan hukum yang dikemukakan oleh Jeremy Bentham, tujuan hukum adalah menciptakan manfaat terbesar bagi masyarakat

luas. Jika tanah eks-HGB tetap dalam keadaan tidak jelas statusnya dan menghambat pembangunan pelabuhan yang merupakan fasilitas publik, maka hukum gagal mencapai tujuannya. Dengan demikian, penetapan status formal bukan hanya kewajiban administratif, tetapi juga kewajiban moral negara sebagai representasi kepentingan publik. Dengan mempertimbangkan semua aspek di atas, dapat disimpulkan bahwa penyelesaian status hukum tanah eks-HGB PT. Darko Modul & Timber membutuhkan intervensi hukum melalui penetapan administrasi pertanahan secara formal oleh BPN, dilanjutkan dengan pemberian Hak Pengelolaan (HPL) kepada Kementerian Perhubungan sebagai dasar legal pengelolaan aset negara. Langkah ini juga harus diikuti dengan koordinasi penyelesaian hak tanggungan dengan Bank Mandiri untuk mencegah klaim hukum di masa depan.

Penetapan HPL dan pencatatan BMN akan mengembalikan kepastian hukum dan menutup ruang klaim dari pihak yang tidak berwenang. Selain itu, langkah ini memperkuat tata kelola aset negara yang transparan dan akuntabel. Dengan demikian, negara dapat menjalankan fungsi konstitusionalnya sebagai pengelola sumber daya publik secara bertanggung jawab dan profesional. Menganalisis fakta dan dasar hukum yang telah dipaparkan, jelas bahwa hambatan penyelesaian status tanah ini bukan karena kekosongan hukum, melainkan karena lemahnya implementasi dan koordinasi administratif antar lembaga. Hal ini menunjukkan bahwa reformasi sistem administrasi pertanahan harus dilakukan untuk mencegah kasus serupa di masa depan.

Kekosongan hukum sebagaimana terlihat dalam kasus Sofifi merupakan *regulatory gap* yang perlu segera ditutup melalui pembentukan pedoman teknis penetapan status tanah pasca-HGB agar berlaku seragam di seluruh Indonesia. Instrumen hukum yang jelas akan menciptakan prediktabilitas dan keadilan hukum bagi semua pihak. Dengan demikian, berdasarkan hasil analisis normatif dan bukti empiris wawancara lapangan, dapat disimpulkan bahwa penguasaan tanah eks-HGB PT. Darko Modul & Timber saat ini berada dalam kondisi ketidakpastian hukum akibat tidak adanya penetapan status tanah oleh BPN setelah HGB berakhir, ditambah ketidaksinkronan interpretasi antar pemangku kepentingan. Oleh karena itu, penetapan tanah sebagai tanah negara dan pemberian HPL merupakan solusi paling rasional dan konstitusional untuk memberikan kepastian hukum dan memungkinkan optimalisasi pemanfaatan tanah sebagai aset negara (BMN) bagi operasional Pelabuhan Sofifi.

Model Penyelesaian Konflik & Konstruksi Hukum Terpadu untuk Kepastian Status Tanah Eks-HGB

Model penyelesaian terpadu yang menggabungkan litigasi, mediasi, dan langkah administratif menjadi penting karena masing-masing mekanisme bertumpu pada kekuatan hukum berbeda. Jalur administratif melalui BPN menjadi krusial karena penetapan tanah eks-HGB sebagai tanah negara membutuhkan keputusan formal melalui Keputusan Penetapan Tanah Negara (KPTN), yang kemudian membuka ruang untuk penetapan HPL sesuai dengan PP No. 18 Tahun 2021. Namun, penetapan tersebut hanya dapat dilakukan setelah status hukum lama dibersihkan, termasuk pemrosesan royalti hak tanggungan dan eliminasi klaim pihak ketiga. Tanpa langkah administratif ini, keberlanjutan pemanfaatan pelabuhan akan terus berada dalam situasi *grey area* hukum.

Pada sisi lain, putusan peradilan tetap diperlukan dalam tahap tertentu apabila terdapat pihak yang tidak bersedia menerima kesepakatan mediasi atau merasa haknya dirugikan. Penelitian empiris oleh Lumban Batu menunjukkan bahwa jalur litigasi sering

menjadi pilihan terakhir ketika sengketa berkaitan dengan hak tanggungan dan restrukturisasi kredit, karena proses pengadilan mampu memberikan legitimasi formal terhadap pembebasan hak-hak lama. (Lumban Batu & Esther, 2025) Dengan demikian, penyelesaian konflik tanah eks-HGB PT. Darko tidak dapat dilakukan tanpa mempertimbangkan keterikatan antara ranah perdata (kreditur-debitor-jaminan) dan ranah publik (pengelolaan tanah negara untuk kepentingan umum).

Hasil wawancara dengan pihak Kantor Pertanahan Kota Tidore Kepulauan menyatakan bahwa status tanah eks-HGB tersebut memang belum pernah diterbitkan penetapan tanah negara secara resmi karena belum terpenuhinya syarat administratif, khususnya keberadaan hak tanggungan yang masih tercatat dalam buku tanah sebagai beban hak aktif. Hal ini memperlihatkan bahwa persoalan belum selesainya roya menjadi hambatan struktural yang mengikat semua pihak. Dalam perspektif hukum pertanahan, keberadaan beban hak seperti hipotek atau hak tanggungan menghalangi peralihan status tanah dari hak privat menjadi tanah negara hingga penyelesaian administratif dilakukan. Pernyataan BPN tersebut diperkuat oleh penelitian yang menemukan bahwa hambatan administrasi seperti ketidaklengkapan dokumen, pembebanan hak, dan ketidakhadiran pihak dalam proses penyelesaian menjadi faktor penyumbang utama lambatnya penyelesaian konflik agraria menunjukkan bahwa kendala administratif dan koordinasi antarinstansi menjadi penghalang yang seringkali lebih besar daripada substansi hukum itu sendiri.

Karena hambatan administratif tersebut nyata dan menjadi titik kritis dalam penyelesaian kasus Sofifi, maka langkah penanganan yang realistis melalui konstruksi hukum terpadu adalah memastikan bahwa hasil kesepakatan mediasi jika tercapai dijadikan dasar untuk mengajukan permohonan roya ke bank oleh PT. Darko atau kreditur penerima manfaat kesepakatan kompensasi. Jika bank menolak atau para pihak tidak sepakat, barulah jalur litigasi ditempuh dengan tujuan untuk mendapatkan putusan pengadilan yang bersifat eksekutorial. Dengan demikian, proses administratif dan litigasi berjalan berlapis namun saling mendukung.

Untuk memastikan keabsahan pemanfaatan tanah eks-HGB sebagai aset negara, PP No. 18 Tahun 2021 menyediakan landasan bagi penetapan Hak Pengelolaan (HPL) sebagai bentuk penguasaan negara yang kemudian dapat diberikan hak turunan di atasnya. Dalam kerangka ini, tanah pelabuhan Sofifi dapat diberikan status HPL kepada Kementerian Perhubungan atau dikonsinyasikan sebagai Barang Milik Negara (BMN). Setelah penetapan ini dilakukan, barulah hak turunan seperti HGB baru atau HPL-PK dapat diterbitkan untuk mendukung kegiatan operasional pelabuhan dan investasi fasilitas pelabuhan secara legal dan berkelanjutan.

Melalui konstruksi hukum seperti ini, kerangka penyelesaian menjadi jelas: penyelesaian beban hak kreditur melalui litigasi atau mediasi, legalisasi pemanfaatan tanah melalui prosedur administratif di BPN, dan perlindungan sosial terhadap masyarakat yang telah lama menggunakan lahan melalui skema restrukturisasi area pemanfaatan atau relokasi kompensasi. Pendekatan demikian menegaskan bahwa kepastian hukum tidak selalu berarti kemenangan satu pihak, tetapi penyusunan skema yang adil untuk semua aktor. Hal ini sejalan dengan asas keadilan substantif yang dikembangkan oleh Gustav Radbruch, bahwa tujuan hukum utama adalah mewujudkan keadilan dan bukan sekadar kepastian formal.

Jika penyelesaian tidak dilakukan melalui kerangka terpadu, maka potensi sengketa berulang sangat besar karena masing-masing pihak memiliki dasar argumentasi yang kuat

dari perspektifnya sendiri. Dari wawancara dengan UPP Sofifi, ditekankan bahwa ketidakjelasan status tanah sangat menghambat pembangunan lanjutan pelabuhan seperti perluasan terminal penumpang dan optimalisasi fasilitas logistik. Artinya, stagnasi hukum bukan hanya berpotensi menimbulkan konflik sosial, tetapi juga menghambat pengembangan ekonomi strategis daerah dan nasional.

Posisi kewenangan pemerintah pusat menjadi sangat penting dalam penyelesaian sengketa tanah eks-HGB PT. Darko Modul & Timber yang saat ini digunakan untuk operasional Pelabuhan Sofifi. Berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan pelabuhan laut merupakan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dengan demikian, segala pengaturan mengenai penguasaan dan pemanfaatan tanah pelabuhan merupakan ranah kewenangan kementerian teknis yang membidangi pelabuhan, yaitu Kementerian Perhubungan. Oleh karena itu, penyelesaian status tanah eks-HGB tersebut harus diarahkan pada penetapan tanah negara dan pemberian Hak Pengelolaan (HPL) kepada Kementerian Perhubungan sebagai dasar pemanfaatan dan pencatatan tanah sebagai Barang Milik Negara (BMN). Pandangan ini sejalan dengan doktrin hubungan kewenangan antara negara dan aset publik yang menegaskan bahwa aset strategis harus berada dalam penguasaan langsung negara untuk menjamin keamanan pelayanan publik.

Kewenangan Pemerintah Pusat dalam pengelolaan tanah pelabuhan diperkuat dengan ketentuan Pasal 17 dan Pasal 18 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah, yang secara eksplisit menyebutkan bahwa tanah negara dapat diberikan status HPL kepada instansi pemerintah pusat sebagai dasar pemberian hak turunan di atasnya. Dengan demikian, setelah penyelesaian status hukum tanah eks-HGB melalui penetapan tanah negara oleh BPN, langkah administratif selanjutnya adalah pemberian HPL kepada Kementerian Perhubungan. Setelah proses tersebut, tanah dapat dicatat secara sah sebagai BMN sesuai PP 27 Tahun 2014 jo. PP 28 Tahun 2020, sehingga memberikan kepastian hukum dalam pengelolaan aset, termasuk legalitas pembayaran anggaran negara untuk pembangunan pelabuhan tersebut.

KESIMPULAN

1. Penguasaan tanah bekas Hak Guna Bangunan (HGB) PT. Darko Modul & Timber yang telah berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang menurut kerangka hukum pertanahan Indonesia, secara yuridis normatif mengakibatkan hapusnya hak guna bangunan tersebut demi hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 40 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Dengan hapusnya hak tersebut, tanah kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara. Penegasan terhadap status hukum tersebut juga diperkuat melalui Putusan Pengadilan Negeri Soasio Nomor 16/Pdt.G/2025/PN Sos yang menyatakan bahwa hak PT. Darko Modul & Timber atas tanah sengketa telah hapus dan tanah eks HGB Nomor 01 Tahun 1985 menjadi tanah negara. Namun demikian, meskipun secara normatif dan yudisial penguasaan tanah telah kembali kepada negara, dalam perspektif hukum pertanahan penguasaan tersebut belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum karena belum diikuti dengan tindakan administratif berupa penetapan tanah negara dan pendaftaran tanah oleh instansi pertanahan yang berwenang.

2. Konstruksi hukum untuk memberikan kepastian status tanah bekas HGB yang tidak diperpanjang agar dapat dimanfaatkan sebagai Aset Negara (Barang Milik Negara) tidak dapat hanya bertumpu pada putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, melainkan harus dilakukan melalui mekanisme hukum yang terintegrasi antara hukum agraria, hukum administrasi pertanahan, dan hukum pengelolaan aset negara. Konstruksi tersebut meliputi penetapan administratif tanah sebagai tanah negara oleh Badan Pertanahan Nasional, penyelesaian administrasi atas beban hak tanggungan yang masih tercatat, pencatatan tanah sebagai Barang Milik Negara oleh instansi pengelola keuangan negara, serta pemberian alas hak yang sah kepada instansi pengguna tanah sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021. Tanpa adanya rangkaian tindakan hukum dan administratif tersebut, pemanfaatan tanah bekas HGB untuk kepentingan umum berpotensi tetap berada dalam kondisi ketidakpastian hukum meskipun secara normatif dan yudisial telah dinyatakan sebagai tanah negara.

DAFTAR REFERENSI

- Arifin, S. (2019). Reformasi administrasi pertanahan di Indonesia. *Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 10(1).
- Bakri, M. (2007). *Hak menguasai negara dalam perspektif produk legislasi pertanahan*. UB Press.
- Boedi Harsono. (2005). *Hukum agraria Indonesia*. Djambatan.
- Buitelaar, E., & Sorel, N. (2010). Between the rule of law and the quest for control: Legal certainty in the Dutch planning system. *Land Use Policy*, 27(3). (Mengutip pemikiran Utrecht).
- Desinta, P. G. S., Padang, B. H., et al. (2021). Rekonstruksi konsep “tanah terlantar” dalam UUPA: Implikasi terhadap pengelolaan HGU yang tidak produktif. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik dan Humaniora*, 4(1).
- Elsura, A. H., & Lubis, S. D. (2024). Peralihan hak guna bangunan menjadi hak milik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah. *Jurnal Ilmu Hukum*, 13(2).
- Griffiths, J. (1986). What is legal pluralism? *Journal of Legal Pluralism*, (24).
- Ismaya, F. (2023). Implementasi hak pengelolaan pasca PP 18/2021. *Jurnal Hukum Agunan*, 4(2).
- Lumban Batu, J., & Esther, J. (2025). Analysis of land dispute resolution in court: A case study at LDP Law Firm & Partners. *International Journal of Law & Society*, 2(2).
- Mamonto, A. N., Lambonan, M. L., & Goni, C. J. J. G. (2025). Pengalihan hak guna bangunan menjadi hak milik berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang hak pengelolaan, hak atas tanah, satuan rumah susun, dan pendaftaran tanah. *Lex Administratum*, 13(3).
- Maria, S. W. (2001). *Kebijakan pertanahan antara regulasi dan implementasi*. Kompas.
- Maria, S. W. (2004). *Tanah dalam perspektif hak ekonomi, sosial, dan budaya*. Kompas.
- Moniaga. (2017). Tanah, negara, dan hak asasi manusia. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 47(3).
- Muchsin. (2022). Penertiban tanah terlantar berdasarkan PP Nomor 20 Tahun 2021. *Jurnal Hukum Agraria*, 13(2).
- Pratomo, A. E. (2021). Pengelolaan barang milik negara ditinjau dari asas legalitas dan akuntabilitas. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 18(2).

- Radbruch, G. (2006). *Legal philosophy*. Oxford University Press.
- Rahayu, T. D., Pujiwati, Y., & Rubiati, B. (2023). Kepastian hukum kepemilikan hak atas tanah setelah mengalami likuefaksi tanah. *Jurnal Litra*, 2(2).
- Rasyid, M. (2024). The role of mediation in land dispute resolution. *Journal of Indonesian Social and Society Research*, 2(1).
- Santoso, U. (2010). *Pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*. Prenadamedia Group.
- Sutedi, A. (2012). *Hak tanggungan*. Sinar Grafika.
- Sutedi, A. (2018). *Hukum aset negara dan pengadaan tanah*. Sinar Grafika.
- Suwandi, R. (2022). Regulatory gap in Indonesian land law. *Journal of Legal Reform*, 5(2).
- Wibowo, A. (2023). Resolution of land disputes through mediation at the Sleman District Land Office. *RELAE: Jurnal Penelitian Hukum*, 15(1).
- Yamin, M. (2012). *Hukum jaminan*. Alumni.